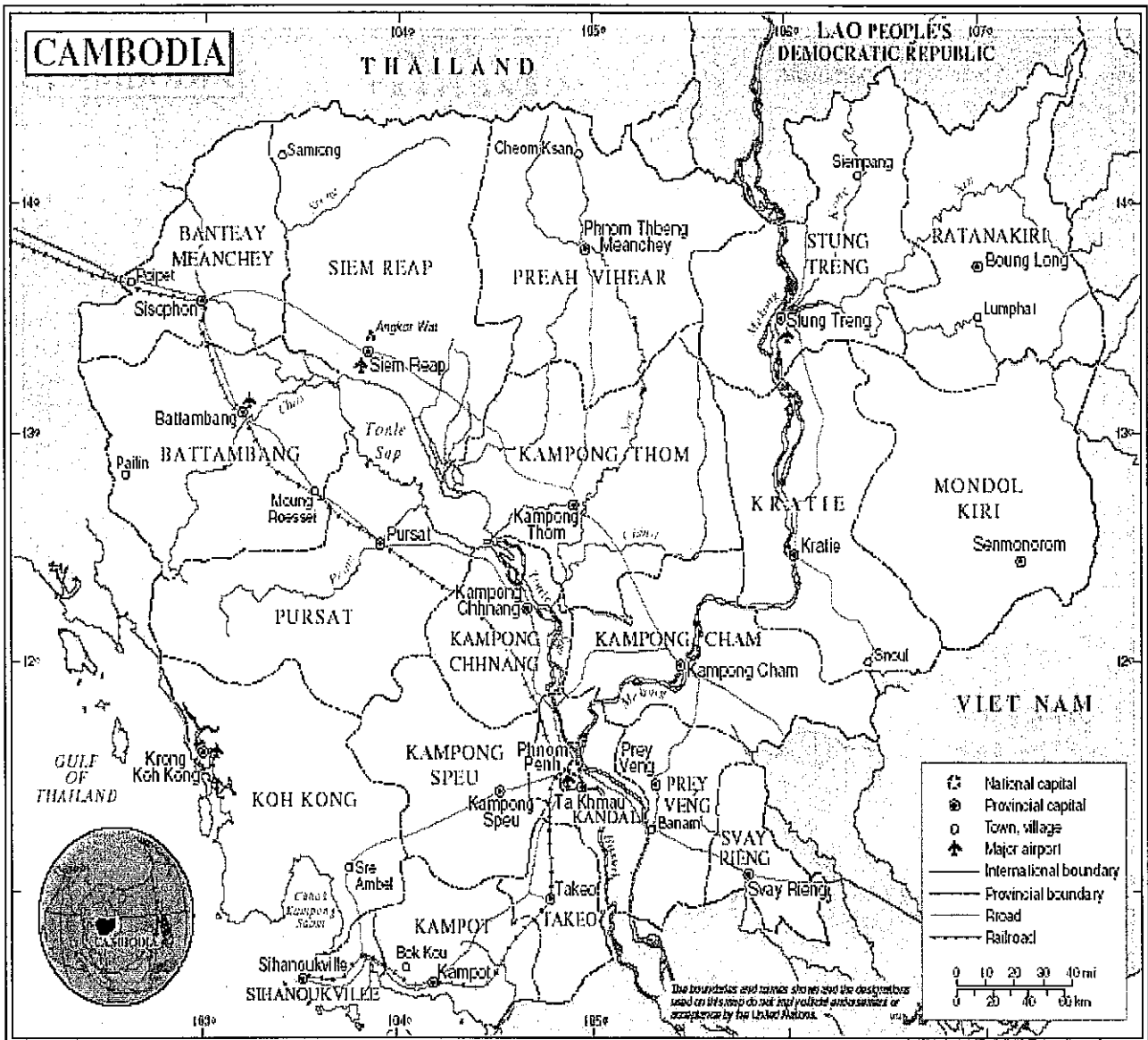


# カンボジア国地方行政能力向上 プロジェクト形成調査報告書

平成17年3月  
(2005年)

独立行政法人 国際協力機構  
アジア第一部

# カンボジア

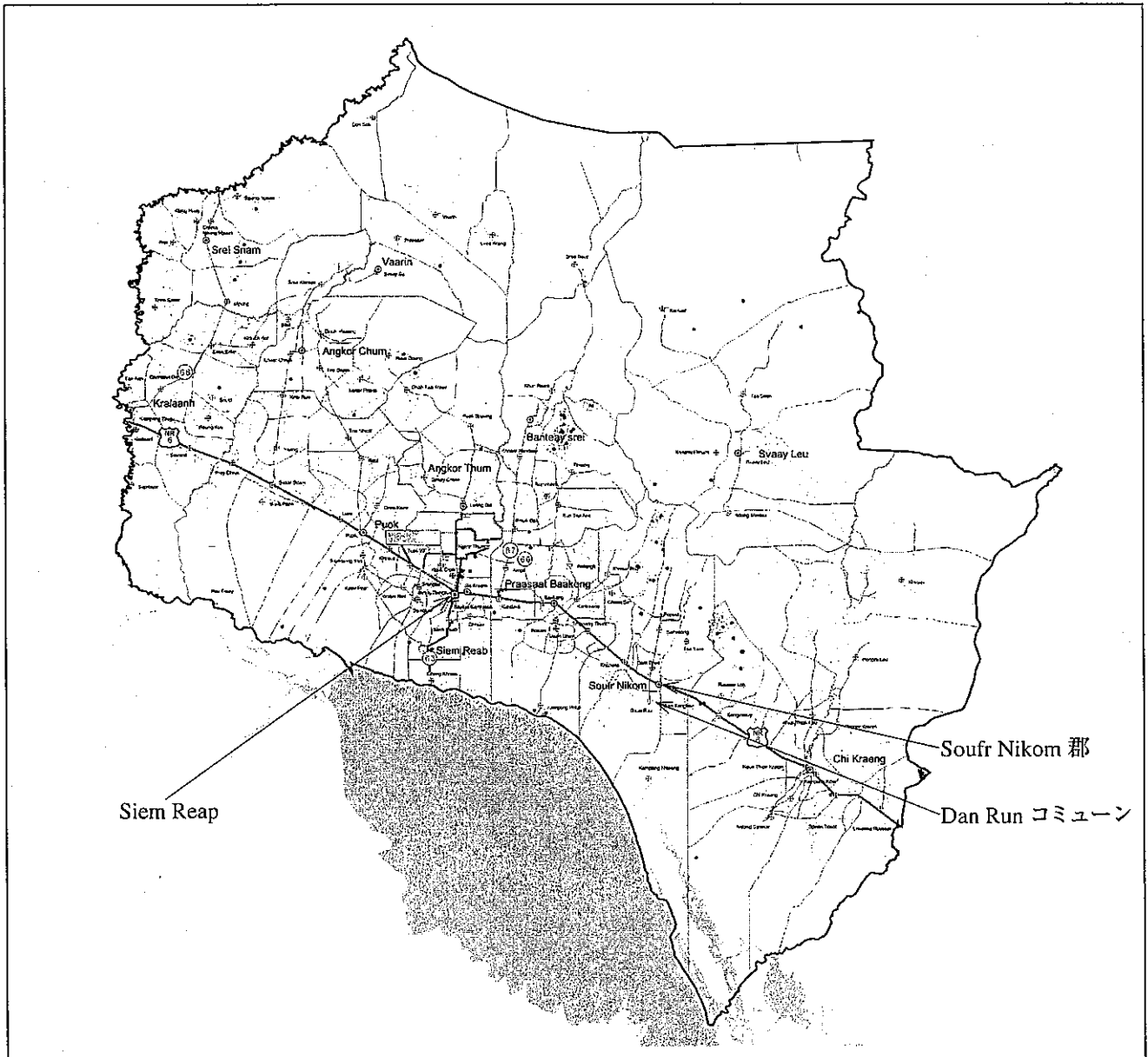


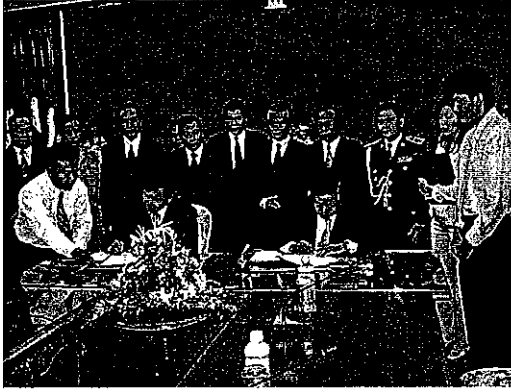
Map No. 3580 Rev. 4 UNITED NATIONS  
January 2004

Department of Peacekeeping Operations  
Geographic Section

カンボジア王国		宗 教	仏教 (小乗仏教)
国 土 面 積	18万1,000km <sup>2</sup>	政 体	立憲君主制
人 口	1,340万人 (2003年)	元 首	ノロドム・シハモニ国王 (2004年10月即位)
首 都	プノンペン	通 貨	リエル (1 US\$=約4,000リエル、2005年3月)
言 語	クメール語	会計年度	暦年

現地視察先位置図 (シエムリアップ州)





M/Mの署名交換  
(内務省プラムソカー長官とJICAカンボジア事務所カ石所長)



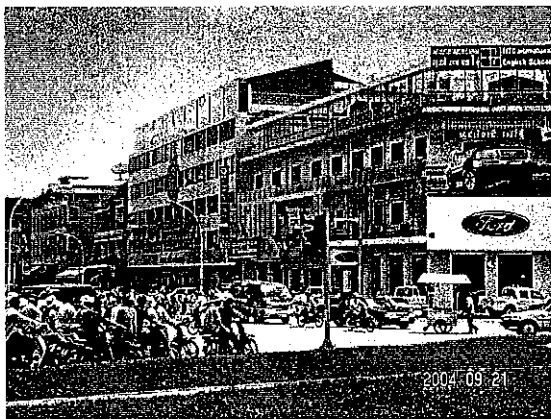
協議状況  
(内務省行政総局)



協議状況  
(行政改革評議会)



協議状況  
(Dan Runコミュニティ、シエムリアップ州)



都市の現況  
(プノンペン市内)



農村部の現況  
(Dan Runコミュニティ)

## 略語一覧

略語	英 語	日本語訳
ADB	Asia Development Bank	アジア開発銀行
C/SC	Commune/Sangkat Council	コミューン評議会
CAR	Council for Administrative Reform	行政改革評議会
CDC	Council for the Development of Cambodia	カンボジア開発評議会
COM	Council of Ministers	閣僚評議会
DfID	Department for International Development (UK)	イギリス国際開発局
DOLA	Department of Local Administration	地方行政局
DFT	District Facilitation Team	郡ファシリテーションチーム
Ex.Com	Executive Committee (PRDC)	実行委員会
GTZ	German Technical Assistance	ドイツ技術協力公社
LAU	Local Administration Unit	地方行政班
MEF	Ministry of Economics and Finance	経済財務省
MOI	Ministry of Interior	内務省
NCSC	National Committee for Support to Commune/Sangkat	コミューン支援国家委員会
PLAU	Provincial Local Administration Unit	州地方行政課
PLG	Partnership for Local Governance	ローカルガバナンスのパートナーシップ
PFT	Provincial Facilitation Team	州ファシリテーションチーム
PRDC	Provincial Rural Development Board	州農村開発委員会
STF	Seila Task Force	セイラタスクフォース
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力機構
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
WB	World Bank	世界銀行

# 目 次

地 図  
写 真  
略語表

第1章 プロジェクト形成調査団の派遣	1
1-1 プロジェクト形成調査団派遣の経緯と目的	1
1-2 団員の構成	2
1-3 調査日程	3
1-4 主要面談者	5
1-5 協議結果	6
1-6 今後のスケジュール	7
第2章 カンボジアの地方行政について	8
2-1 カンボジアの地方行政	8
2-2 関連組織の概要	16
2-3 地方行政の制度整備の現状と課題	43
2-4 他ドナーの援助動向・援助計画	47
第3章 国別特設研修「地方自治体行政」コースの評価	50
3-1 評価方法の概要	50
3-2 アンケート調査結果	50
3-3 インタビュー調査結果	61
3-4 評価5項目による評価結果および結論	62
第4章 協力フレームワーク検討にあたっての留意事項	65
4-1 協力の必要性・位置づけ	65
4-2 協力の枠組み	65
4-3 プロジェクトの実施体制	65
4-4 プロジェクトの外部環境	70
付属資料	
1. 議事録 (Minutes of Meeting)	75
2. 会議資料	79
3. 地方分権関連資料	94
4. 研修員名簿およびインタビュー結果	100
5. 議事録	120
6. 参考文献リスト	159

# 第1章 プロジェクト形成調査団の派遣

## 1-1 プロジェクト形成調査団派遣の経緯と目的

カンボジア政府は、1998年に行政改革国家プログラムを策定して行政改革を進めている。地方行政・分権に関する数々の法律・規則を制定、内務省（Ministry of Interior : MOI）内に地方行政局（Department of Local Administration : DOLA）、コミューン支援国家委員会（National Committee for Support to Commune/Sangkat : NCSC）、州庁の一部署として州地方行政課（Provincial Local Administration Unit : PLAU）が存在している。また、閣僚評議会内には地方分権のなかでも業務分散化を担当する行政改革評議会（Council for the Administrative Reform : CAR）を設置するなど組織制度の整備を行ってきた。

カンボジア政府は、2002年2月に地方選挙を実施、1,621のコミューン評議会を発足させた。コミューンによる地方自治に関しては、国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）等の支援により1996年から地方政府の行政能力向上を通じた貧困削減達成プログラムとして「セイラプログラム」が実施されており、地方分権化を促進して、国民の生活に直接影響する公共サービスの質・量の改善を目指している。

我が国は1999年より2003年にカンボジアを対象として国別特設研修「地方自治体行政研修」を実施した。同コースは東広島市、広島大学をはじめ関係諸機関による協力で実施され、カンボジア内務省や各州・市を中心に5年間で延べ50人が研修を受講した。研修員のなかからは、現在内務省地方行政局長に昇進したものがでるなど、内務省において同研修は高い評価を得ているところ、内務省より引き続き地方自治行政にかかる支援の要請がなされている。

2003年の総選挙後の初閣議（2004年7月）において発表された「Rectangular Strategy」において、公共サービスの向上には地方分権化の推進が重要であるとしている。一方で地方分権・権限委譲行政を担う内務省、また州や郡レベルの人材育成は緊急の課題である。

このため、カンボジア政府は技術協力プロジェクト「地方行政能力向上」を要請してきた。

今般、要請背景を確認し、協力内容を確認するため、以下の4点を目的として本プロジェクト形成調査を実施することとした。

- (1) カンボジアの地方行政の現状と課題を把握、地方行政分野の人材育成に対するニーズを探る。
- (2) カンボジア国別特設研修「地方自治体行政コース（1999～2003）」の評価を行い、成果、課題を明確にする。
- (3) 地方行政・地方分権にかかる他ドナーの援助動向・援助計画を確認する。
- (4) (1)～(3)の結果および日本側協力リソースを踏まえ、新たな国別特設研修の立案（研修の目的及び成果、研修カリキュラム、対象者）も含めた、新たな協力のスコープを策定する。また、プロジェクトの各コンポーネントの内容、タイムフレーム及び制約条件を明確にするものとする。

協力フレーム案の作成にあたっては、以下の点を協議・確認する必要がある。

1) 技術協力プロジェクトというスキームの説明

これまでは国別特設研修というスキームで実施してきた。今後、技術協力プロジェクトとして研修だけでなく各種スキームを用いることにより幅広い協力展開が可能。一方、従来以上に成果が問われるところ、プロジェクト目標、期待される成果、活動、評価指標などの設定が重要となることを先方に理解せしめる必要がある。

2) 地方行政能力向上分野への日本の協力の妥当性

様々なドナーが協力しているなかで当該分野への日本の協力の妥当性を示す必要がある。

3) 協力分野

従来の比較的幅広い分野を対象とした協力を引き続き継続するのか、ニーズ、緊急性などを踏まえて絞込みを行うのか、後者であれば日本のリソースも勘案したうえでどういう分野が考えられるのかを議論する。今回調査では関連する情報を収集、意見交換を行った結果を取りまとめる。なお、カンボジア政府からの要請では都市開発・地域開発が特記されていたところ、この分野にかかる先方の意向を確認する必要がある。

4) 実施体制

カンボジアの実施機関について現在地方行政改革が進展しているところ、要請元であるDOLAとするか、あるいはより上位の組織とするのかを確認する必要がある。

5) 対象地域

協力対象は主として中央政府レベルとなるが、地方州をパイロット州として対象とすることも考えられる。カンボジア政府の意向は5大州・市であるプノンペン、シエムリアップ、バタンバン、シハヌークビル、およびコンポンチャムであると考えられるが、日本としては州政府の実施体制に加え、日本の他の協力案件との連携も視野にいれて戦略的に地域を選ぶ必要があると考える。

6) 先方負担

プロジェクトを実施していくうえで必要となる、各種免税措置、カウンターパート配置、オフィス提供、必要な予算措置などの先方負担事項について確認する必要がある。

## 1-2 団員の構成

調査団員構成は以下のとおりである。

氏名	担当	所属
力石 寿郎	総括	JICAカンボジア事務所長
竹川 英子	国・地域別研修	東広島市企画部国際交流係長
小泉 幸弘	調査企画	JICAアジア第一部東南アジア第三チーム
鈴木 智博	研修企画	JICA中国業務第一チーム
山崎 三佳代	地方行政/地域公共サービス	アイ・シー・ネット(株)
西村 邦雄	研修評価・立案	ICONS国際協力(株)
笠原 奈美	JICAカンボジア事務所(担当所員)	
Mr. Pok Phira	JICAカンボジア事務所(担当ナショナルスタッフ)	



### 1-3 調査日程

プロジェクト形成調査団の日程は以下のとおりである。

調査期間：2005年2月9日から3月16日まで。

Date			Schedule	Mission Member	Stay
Feb. 9	Wed.	18:45	Ms. Yamazaki: BKK-Phnom Penh TG698	Consultant	Phnom Penh
Feb. 10	Thu.	8:30	Meeting with staffs of JICA Cambodia Office	Consultant	
Feb. 11	Fri.		Collecting Information, Interview	Consultant	
Feb. 12	Sat.	9:00	Courtesy Call to H.E. Mr. Sak Setha, Mr. Leng Vy, MOI, Interview	JICA & Consul.	
Feb. 13	Sun.		Collecting Information		
Feb. 14	Mon.	9:00	Collecting Information, Interview (MOI/DOLA, Mr. Yim Malyna, Acting Director of DOLA)	JICA & Consul.	
Feb. 15	Tue.	AM	Collecting Information, Interview (UNDP Advisor to DOLA, Mr. Shyam K. Bhurte)	JICA & Consul.	
		14:00	Collecting Information, Interview (GTZ Advisor to DOLA/CAR, Mr. Luc De Meester)		
Feb. 16	Wed.	9:00	Collecting Information, Interview (DOLA, Mr. Ny Kim San, Project Coordinator of CCDP, ADB Project)	JICA & Consul.	
Feb. 17	Thu.		Collecting Information	JICA & Consul.	
Feb. 18	Fri.		Collecting Information	JICA & Consul.	
Feb. 19	Sat.	18:45	Mr. Nishimura: BKK-Phnom Penh TG698	Consultant	
Feb. 20	Sun.	10:00	Meeting with Ms. Yamazaki, Ms. Kasahara	Consultant	
Feb. 21	Mon.	15:00	Evaluation and Follow Up Survey of the Training Course in Japan, Interview (DOLA, Mr. Malyna)	JICA & Consul.	
Feb. 22	Tue.		Meeting with Mr. Leng Vy, Dupty Director General og General Administration Dept.) Evaluation and Follow Up Survey of the Training Course in Japan, Interview	JICA & Consul.	
		11:00	Collectin Informantion, Interview (Seila, Mr. Scott Leiper, Programme Manager)		
Feb. 23	Wed.	11:00	Evaluation and Follow Up Survey of the Training Course in Japan, Interview	JICA & Consul.	
		15:30	Collecting Informantion, Interview (Seila, Mr. Chhor Jan Sophal, Pegoinal Programme Manager)		
Feb. 24	Thu.	AM 11:00 16:00	Evaluation and Follow Up Survey of the Training Course in Japan, Interview TV Meeting with JICA HDQ Courtesy Call to H.E. Mr. Prum Sokha, MOI	JICA & Consul.	
Feb. 25	Fri.	10:00 PM	D&D Working Group Meeting at DFID Evaluation and Follow Up Survey, Interview Collecting Informantion, Interview	JICA & Consul.	
Feb. 26	Sat.		Documentation		
Feb. 27	Sun.		Documentation, Meeting with R/D Mission		
Feb. 28	Mon.	8:00	Meeting with Mr. Min Muny, PLG Advisor to DOLA (C/B)	All Members	
		9:25	Ms. Takegawa, Mr. Koizumi, Mr. Suzuki: BKK-Phnom Penh TG696		
		14:00	Meeting at JICA Cambodia Office		
Mar. 1	Tue.	8:00	Meeting with Mr. Prum Samkhann, Vice Govener of the Khan, Khan Chamkamom	All Members	
		9:00	Courtesy Call to MOI (H.E. Mr. Sak Sthta)		
		10:00	Meeting with MOI/DOLA		
Mar. 2	Wed.		Meeting about Minutes at JICA	All Members	
Mar. 3	Thu.	9:00	Meeting with H.E. Mr. Ngo Hongly, Secretary General, CAR	All Members	
		10:00	Meeting with Mr. Chhuon Chhan, Deputy Director General (C/B), CAR		
		14:30	Discussion about Minutes (Draft) with Mr. Malyna, DOLA		
		16:00	Courtesy Call to EOJ		

Mar. 4	Fri.	5 :40 6 :45 7 :30	Going to Phnom Penh Airport Phnom Penh-Siem Reap (FT990) Site Visit Siem Reap Province (Provincial Governor's Office, PLAU, Seila, District Office, Commune Council)	All Members	Siem Reap
Mar. 5	Sat.	19:05 19:55	ditto Siem Reap-Phnom Penh (FT997)	All Members	Phnom Penh
Mar. 6	Sun.		Data Analysis	All Members	
Mar. 7	Mon.	14:30 15:30 20:25	Wrap up Meeting with MOI(H.E.Mr.Sak Setha):Discussing about Minutes (Draft) Report to JICA Ms.Takegawa, Mr.Suzuki, Mr.Nishimura: Phnom Penh-BKK TG699 (Mr.Koizumi, 9Feb.)	All Members	
Mar. 8	Tue.		Collecting Information, Interview and Documentation	Consultant	
Mar. 9	Wed.		Collecting Information, Interview and Documentation	Consultant	
Mar.10	Thu.		Collecting Information, Interview and Documentation	Consultant	
Mar.11	Fri.		Collecting Information, Interview and Documentation	Consultant	
Mar.12	Sat.		Collecting Information, Interview and Documentation	Consultant	
Mar.13	Sun.		Documentation	Consultant	
Mar.14	Mon.		Documentation	Consultant	
Mar.15	Tue.	AM 20:25	Signing Minutes Between MOI and JICA Meeting with JICA Cambodia Office Ms.Yamazaki: Phnom Penh-BKK TG699	Consultant	
Mar.16	Wed.	AM	Ms.Yamazaki: Arrive Tokyo TG640		

#### 1-4 主要面談者

- (1) JICAカンボジア事務所  
三次 啓都 次 長
- (2) 在カンボジア日本大使館  
地神 一美 経済協力担当参事官
- (3) 内務省 (Ministry of Interior : MOI)  
H.E.Mr. PRUM Sokha, Secretary of State  
H.E.Mr. SAK Setha, Director General, Department of General Administration  
Mr. LENG Vy, Deputy Director General, Department of General Administration  
Mr. YIN Malyna, Deputy Director, Department of Local Administration
- (4) 行政改革評議会 (Council for Administrative Reform : CAR)  
Mr. Ngo Hongly, Secretary General,  
Mr. Chhuon Chham, Deputy Secretary General
- (5) セイラプログラム  
Mr. Chhor Jan Sophal, Management Advisor, PLG/Seila  
Mr. Min Muny, Local Governance Policy Operation Advisor (DOLA), PLG/Seila
- (6) 国際機関、二国間援助機関等  
Ms. Beate Tränkman, Team Leader, Governance Cluster, UNDP  
Mr. Ernest Bautista, Governance Advisor, UNDP  
Mr. Luc De Meester, GTZ Team Leader, Administration Reform and Decentralization  
Mr. Scott Leiper, Senior Program Advisor, Partnership for Local Governance (UN Donor Support to the Royal Government of Cambodia's Seila Program)  
Dr. Shyam K. Bhurtel, Decentralization Policy Advisor, Decentralization Support Project, UNDP  
Mr. Ny Kim San, Project Coordinator, ADB Commune Council Development Project (Chief, Technical Research Unit, DOLA)
- (7) シェムリアップ州  
H.E.Mr. Ly Bun Thoeun, Vice Governor  
Mr. Ros Sar, Director, Provincial Department of Rural Development  
Mr. Yin Roundoul, First Cabinet, Siem Reap Province  
Mr. Hen Puthy, staff, Provincial Local Administration Unit
- (8) So Ny Kum郡  
Mr. Suy Sarei, Deputy District Governor in charge of economics  
Mr. Un Seng, Deputy District Governor (Chief, District Facilitation Team)  
Mr. Kaing Long, District Cabinet Chief
- (9) Dan Run コミュニオン  
Mr. Oeur Dam, Commune Chief  
Mr. Leum Sem, First Deputy Commune Chief  
Mr. Ns. Hena Hach, Provincial Facilitator  
Mr. Seim Sam, Commune Council Member

※議事録は付属資料5を参照

### 1-5 協議結果

本調査による協議結果および今後の検討事項は以下のとおりである。

	協議結果	今後の検討事項
1. カウンターパート	<ul style="list-style-type: none"> <li>・DOLAではなく行政総局をカウンターパート機関とする。</li> <li>・省庁からの給与だけでは生活が困難。他ドナーからの給与補填の実態も踏まえて検討する必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・フルタイムアサインは困難か。他の通常業務を実施しながらOJTとしてプロジェクトの活動を行うこととするか。</li> <li>・給与問題をどのように対応するか。</li> </ul>
2. 対象地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・州レベルでの研修活動を含める。</li> <li>・郡は直接の研修対象とはしない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内務省に候補地としてあげられている5か所から対象地域を選ぶか。</li> <li>・CLV国境地域の対象北東4州を含めるか。</li> <li>・1州で集中的に研修を行うか、複数の州を対象とするか。</li> </ul>
3. 研修受講者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政総局の職員が州レベルの行政職員を対象に研修を実施する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内務省による内務省職員への研修とするか。</li> <li>・地方分権政策の中での州レベル公務員全体を対象とするか。</li> <li>・州地方行政課（PLAU）への研修を優先するか。</li> </ul>
4. 研修内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組織法制定・施行までの移行期間に必要な地方行政・地方分権に関する基礎な知識。</li> <li>・2005年6月～7月に行政総局が研修優先課題を検討する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・優先課題を内務省行政総局と協議する。</li> </ul>
5. 日本側の投入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事前評価調査団派遣時に、コンサル団員1名を先行して派遣し、情報収集・協力内容の詳細計画を作成する。また、シニアアドバイザーを短期で派遣し、関連ドナーとの意見交換などを行う。</li> <li>・協力開始直後（2005年11月後半を想定）にシニアレベルを対象としたカウンターパート研修を実施する。</li> <li>・2006年7～8月に東広島市の国別研修を実施する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東広島市、他地方自治体からの短期専門家派遣を検討する。</li> <li>・カンボジアでの活動の民間委託について検討する。</li> <li>・大学からの講師派遣を検討する。</li> <li>・JICA国内センターの地方自治に関する研修教材、国内支援委員会など、国内リソースの活用方法を検討する。</li> </ul>
6. 他ドナーとの協議	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権・業務分散ワーキンググループに参加するドナーとの協議が必要。</li> <li>・UNDP、ドイツ技術協力公社（GTZ）、ローカルガバナンスのパートナーシップ（PLG）からDOLAに派遣されているアドバイザーとの情報交換が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・研修計画のどの部分にJICAから資金・技術協力を提供するか。</li> </ul>
7. 他組織との連携		<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政改革評議会との連携可能性はあるか。</li> <li>・王立行政学院との連携可能性はあるか。</li> <li>・カンボジアの大学との連携可能性はあるか。</li> </ul>

### 1-6 今後のスケジュール

2005年3月以降、2006年上半期までにおける、カンボジア政府、他ドナーによる地方分権・業務分散関連の工程を踏まえ、本プロジェクト立ち上げまでの今後のスケジュール案を以下のとおり提案する。

	2005年												2006年											
	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月		
カンボジア政府	地方分権・業務分散戦略発表	地方分権・業務分散政策、活動計画公表			研修優先事項検討(行政総局)			2006年研修計画作成(NCSC)																
JICA	プロジェクト形成調査			事前評価調査			実施協議		協力開始													東広島市国別研修		
他ドナー	3/14-4/22 PLG後継プロジェクト形成調査																							

## 第2章 カンボジアの地方行政について

### 2-1 カンボジアの地方行政

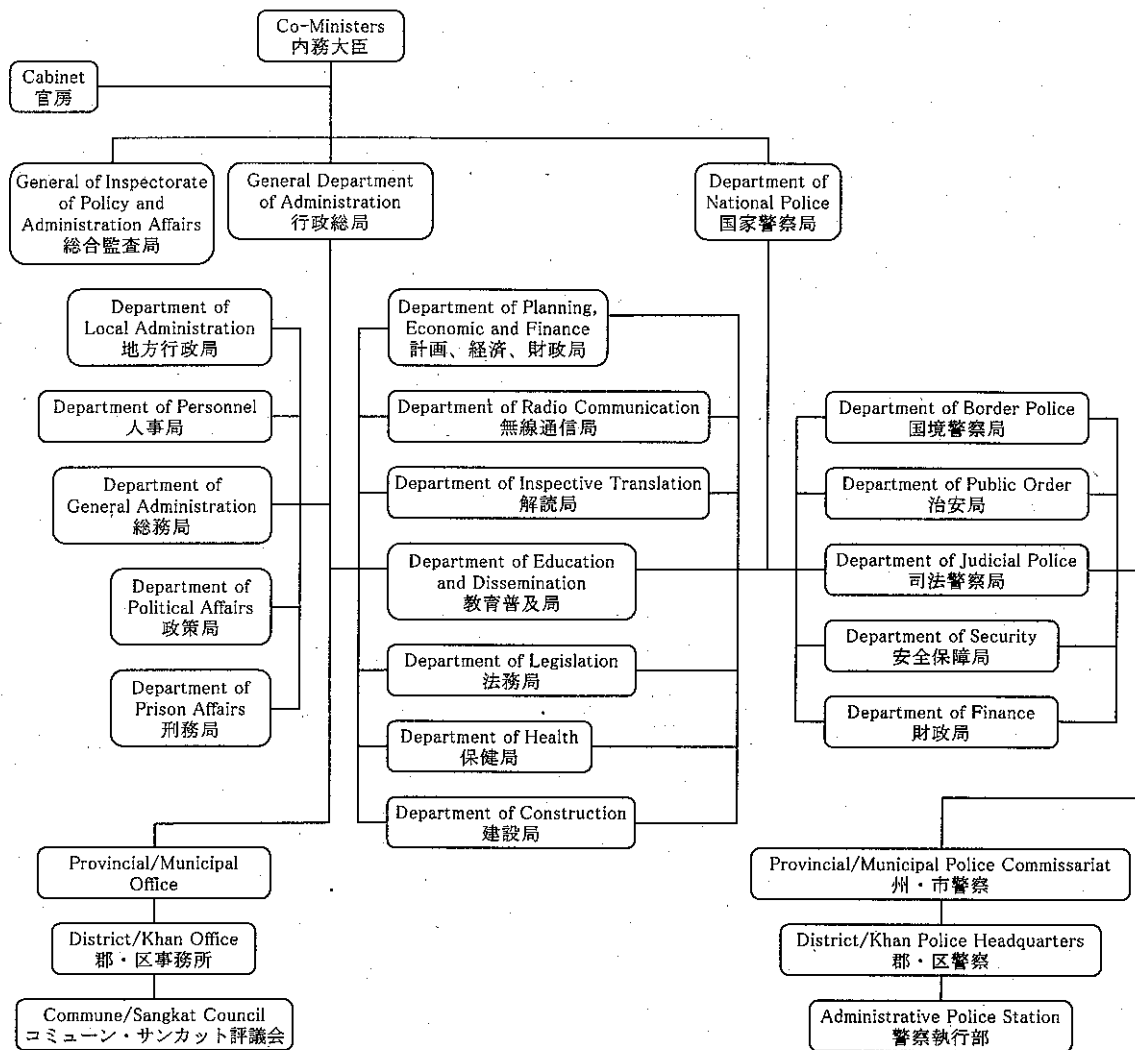
#### 2-1-1 地方行政の歴史<sup>1</sup>

19世紀にフランスによって植民地化される以前から、カンボジアは州、郡の地方行政単位に分割され、州では国王から任命された知事が職務を遂行していた。1863年のフランス-カンボジア保護条約締結以降、フランス植民地政府は中央行政改革と同時に地方行政制度整備を進めた。カンボジアに最初にコミューンが導入されたのは、1908年の行政法であった。続いて、1919年から1943年にかけてのフランス植民地統治の下で、コミューンの自己予算を認め、コミューン議長 (Commune Chief) の権限を強化する行政法が出された。その後、1925年にはコミューンの行政、司法、財政組織を規定する行政法が制定され、これによって選挙で選ばれたコミューン評議会と評議会議長が誕生した。

しかし、1943年に主に第二次世界大戦の影響でコミューン選挙は廃止され、コミューンの議長と副議長は州知事から直接任命される制度に改められた。戦後、コミューン選挙復活の試みは成功せず、1970年からの内戦により地方行政制度は機能しなくなる。ポル・ポト政権は従来の地方行政制度を解体し、7管区 (phumipeak)、29行政区域 (dombon) に国土を分割し、村落レベルではその大部分が人民公社 (sahako) に統合された。

フランス植民地時代以来の地方行政区分は、ヘン・サムリン政権下の1981年に成立したカンブチア人民共和国憲法の制定により復活した。その後、1993年のカンボジア王国憲法の公布を経て、現在の地方行政制度が確立された。カンボジア政府の25省のうち、内務省 (MOI) が地方行政を所掌している。図2-1のとおり、内務省は1官房、3局からなり、そのうち行政総局 (General Department of Administration) が地方行政全般を管理している。

<sup>1</sup> 「カンボジアの復興・開発」天川直子編、アジア経済研究所、2001年と、Oberndorf, Robert B. J.D. 2004. "Law Harmonization in Relation to the Decentralization Process in Cambodia" を主に参考にした。

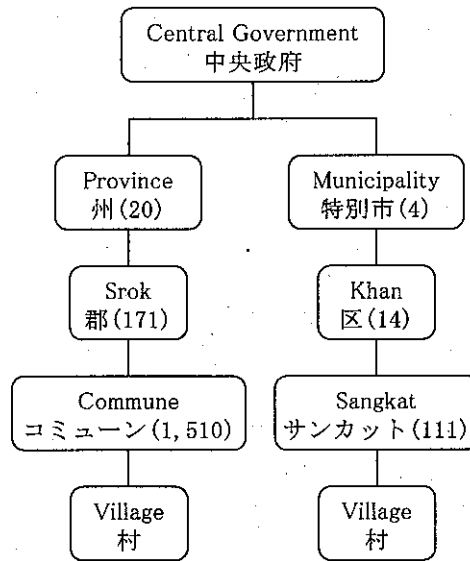


出所：内務省提供の資料、地方分権・業務分散戦略コンサルタント作成資料、カンボジア地方自治体行政コース実施要領（JICA中国センター）より作成

図 2 - 1 内務省 (MOI)

## 2-1-2 現在の地方行政機構

1993年9月に公布されたカンボジア憲法第13章の第145条と146条の規定によれば、カンボジアの領土は州（Province）と市（Municipality）に分けられる。州は郡（Srok）に、郡はコミューン（Commune）に細分され、市は区（Khan）に、区はサンカット（Sangkat）に細分される。現在の地方行政体は、図2-2のとおり20州の下に171郡、1,510コミューンが置かれ、4特別市（プノンペン、シハヌークビル、パイリン、ケップ）の下に14区、111サンカットが置かれている。憲法では、州、市、郡、区、コミューン、サンカットの行政は、組織法に基づいて行われることが記されているが、この組織法は現在カンボジア政府が作成している地方分権・業務分散戦略<sup>2</sup>に基づいて今後制定される予定である。



出所：内務省提供の資料と聞き取りにより作成

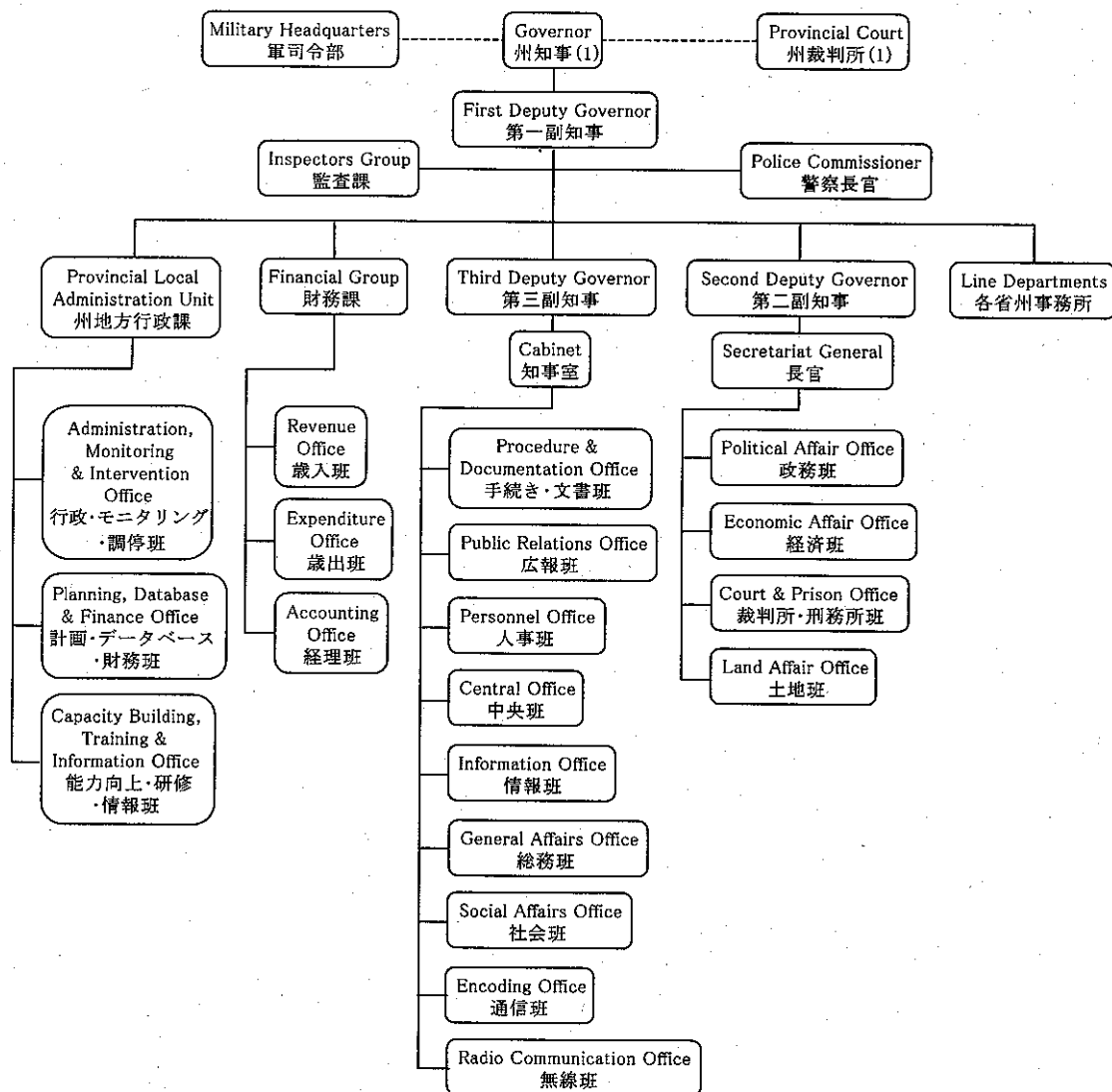
図2-2 カンボジアの行政機構

<sup>2</sup> 一般的にカンボジア政府内では、地方分権（decentralization）は中央からコミューンレベルへの政治・行政に関する権限の委譲を指し、業務分散（deconcentration）は中央省庁から州・郡事務所への行政責任、意思決定権、権限の分散を指している（World Bank, 2004, “Cambodia at the Crossroad.”）。しかし、地方分権と業務分散は相互に関連している概念であり、別々の政策として扱われていることに対する問題意識は多くの関係者から聞かれる。



(1) すべての州<sup>3</sup>の知事は、内務大臣と首相の指名に基づいて国王により内務省職員が任命される。知事以下は図2-3のような組織構造があり、その構成員も内務省の職員である。現在、州事務所の構造改革・強化の準備段階にある。現在の州事務所は、図2-3のとおり知事室、長官室（社会経済担当部局を統括）、財務、監査に分かれているが、治安担当の知事室と各省州事務所の活動を調整する長官室の二室体制にしたいと行政総局は考えている。ただし、行政総局によると、この構想は地方分権・業務分散戦略との調整が必要である。また、内務省から提供された州事務所の組織図では各省州事務所が州知事の管轄下に置かれているが、現在の関連法規では州知事と各省州事務所の関係は明確ではない。

州事務所の職員の基本給と少額の資機材費・会議費が政府予算で支給され、事務所で予算管理されているが、研修事業を含む活動費の多くはセイラプログラムを中心としたドナーの支援に頼っている。

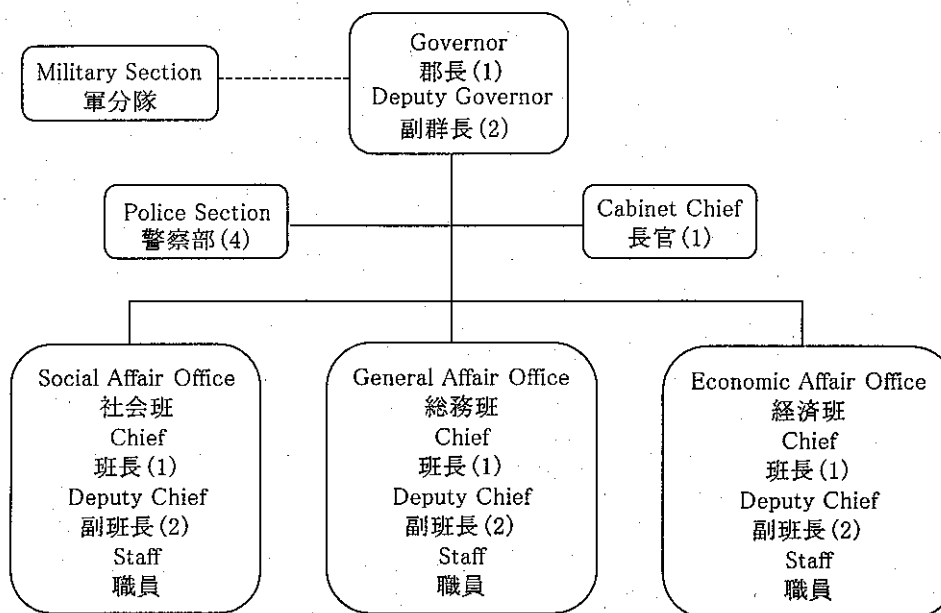


出所：内務省提供の資料と聞き取りにより作成

図2-3 州事務所

<sup>3</sup> 以下、特に注記のない場合、「州」は「州」と「市」両方を含むものとする。

(2) 州の下には郡<sup>4</sup>があり、すべての郡長は内務大臣の指名に基づいて首相により任命される内務省職員である。郡長、区長以下には図2-4のような組織構造があり、その構成員にもすべて内務省職員が配置されている。事務所は警察部、社会班、総務班、経済班に分かれている。郡事務所には独自の予算がなく、州事務所の予算に含まれている。



出所：内務省提供の資料と聞き取りにより作成

図2-4 郡事務所

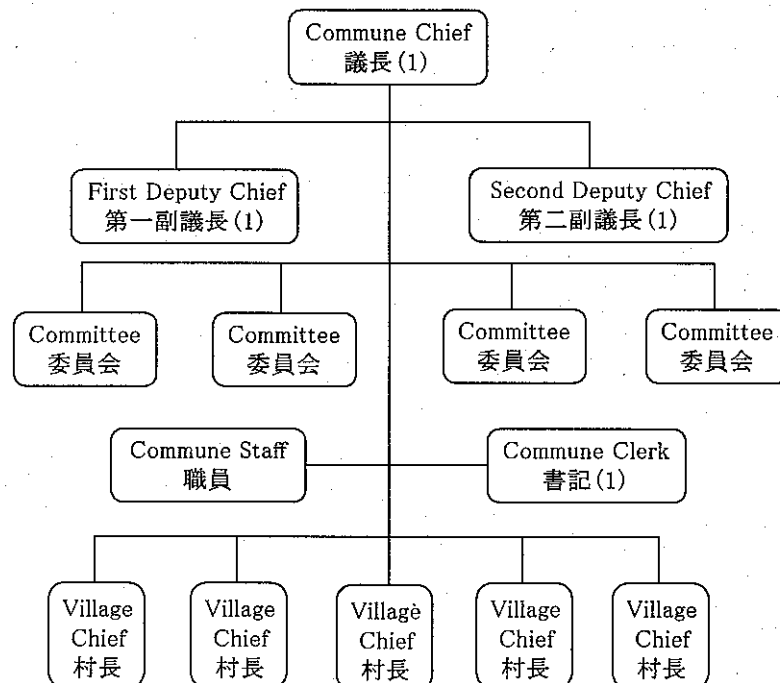
<sup>4</sup> 以下、特に注記のない場合、「郡」は「郡」と「区」両方を含むものとする。

(3) 郡の下に位置するコミューン<sup>5</sup>では、2002年に第一回のコミューン選挙が直接選挙により行われ、コミューン評議会議員が選出された。コミューン評議会（Commune/Sangkat Council : C/SC）の構成は図2-5のように議長、副議長、その他議員、書記、委員会、その他職員となっている。

書記には内務省職員が任命されており、コミューンは地方自治体の側面と行政の出先機関という側面を併せ持つ。コミューン書記の役割と権限を規定した法令<sup>6</sup>によれば、内務省はコミューンの書記の管理に関する責任と権限の一部または全部をコミューン評議会に委議することができる。書記はコミューン評議会の事務局として、コミューンの財産の登録・管理や書類の整理・保管、議長の業務遂行の補佐など、様々な職務を担っている。コミューン評議会議員が業務の手続き等に慣れていない場合、評議会を補佐する書記の負担は大きいといえる。

コミューン評議会は書記のほかにも職員を雇用することができるが、職員の雇用に関する手続きについてはこれから内務省の法令で定められる必要がある。既に職員を雇用してコミューン運営予算から手当てを支払っているコミューン評議会もあるが、予算が少ないこともあり、まだ少数にすぎない。

コミューン評議会は課題ごとに委員会を設置することができる。それぞれの委員会はコミューン評議会議員とコミューンの住民で構成されるが、委員選出に正式な手続きはなく、それぞれのコミューン評議会が独自の方法をとっている。コミューン開発事業を計画する予算・計画委員会はすべてのコミューン評議会に設置されており、その他には女性と子供委員会、プロジェクト管理委員会、調達委員会などがある。



出所：内務省提供の資料と聞き取りにより作成

図2-5 コミューン評議会

<sup>5</sup> 以下、特に注記のない場合、「コミューン」は「コミューン」と「サンカット」両方を含むものとする。

<sup>6</sup> Prakas on Roles, Duties and Rights of a Commune/Sangkat Cleark

(4) 村長の職務はコミュン行政運営法 (Law on Khum/Sangkat Administrative Management) により以下のように規定されている。

- ・村内の治安維持と社会経済開発の推進のためにコミュン評議会または議長から与えられた職務を実行する。
- ・コミュン評議会に対して自らの村の利益に関する事項についての進言を行う。
- ・自らの村の管理と業務の促進に関してコミュン評議会または議長からの助言を求める。

その他コミュン評議会の関連法規<sup>7</sup>に、評議会の権限と責任、予算、開発計画などが定められている。

## 2-1-3 選挙制度・議会制度

### (1) 中央レベル

カンボジアの立法府は国民議会（現在の下院）のみの一院制をとっていたが、1999年の憲法改正により上院が設立されて二院制となった。上院は下院を通過した法案を検討する機関である。上院の定員は61議席、任期は6年（第一期のみ5年）で解散はない。下院の定員は123議席、任期は5年で政府に対して12か月以内に二度不信任が出された場合を除いて解散はない。選挙は比例代表制で行われ、18歳以上のカンボジア国民に選挙権、25歳以上のカンボジア国民に下院の被選挙権、40歳以上のカンボジア国民に上院の被選挙権が与えられている<sup>8</sup>。

上院は発足時に選挙を行わず、下院の議席数にほぼ応じた議席数を各政党に配分した。当初は5年とされていた第一期の任期を1年延長して2005年3月までとしたが、現在までのところ次期の選挙は行われていない。一方、下院は第三回の総選挙が2003年7月に実施された。現在の上院、下院の政党別議席数は以下のとおり。

表2-1 政党別議席数

区 分	人民党	フンシンペック党	サムレンシー党	国王選出	合 計
上院議席数	31	21	7	2	61
下院議席数	73	26	24	0	123
合 計	104	47	31	2	184

出所：ASEAN諸国の地方行政、(財)自治体国際化協会

カンボジアの民主主義の歴史はまだ浅い。国会議員は法律起案の経験が少なく、政党勢力との関係により国会の行政監視機能の行使にも制限がある。また、開発課題に関する知識・経験が少ないという事情により、行政機関に対して国会の役割を果たすことが困難な状況にあることが指摘されている<sup>9</sup>。

<sup>7</sup> Sub-Decree on Decentralization of Powers, Roles and Duties to Commune/Sangkat Councils; Sub-Decree on the Establishment of the Commune/Sangkat Fund; Sub-Decree on Commune/Sangkat Financial Management System; Inter-Ministerial Prakas on Commune/Sangkat Development Planning

<sup>8</sup> ASEAN諸国の地方行政、(財)自治体国際化協会、2004年

<sup>9</sup> World Bank. 2004. "Cambodia at the Crossroads."

## (2) コミューンレベル

2002年2月に、基礎自治体であるコミューン評議会の選挙がコミューン選挙法（Law on the Election of Commune/Sangkat Council）に基づいて住民の直接投票、比例代表制によって実施された。18歳以上のカンボジア国民に選挙権がある。投票するためには、パスポート、誕生証明書などの身分証明書を持って事前に選挙人登録事務所で名前を登録しなければならない。

被選挙権は、25歳以上で、生まれながらのカンボジア国民に与えられている。クメール語での読み書きができ、立候補する選挙区で選挙人登録をしていることが条件とされている。コミューン行政運営法によれば、評議会議員はコミューンの人口や面積に応じて5～11人選出され、任期は5年。この選挙で最も多くの票を獲得した政党の候補者リストの最上位が評議会議長となる。第二党の第一候補者が評議会の第一副議長に、第三党の第一候補者が第二副議長になる。

2002年の第一回コミューン評議会選挙は人民党が圧勝し、全国の1621評議会のうち1598議会で勝利を収めた。一方で、サムレンシー党は都市部で得票を伸ばして13評議会、フンシンベック党は10評議会それぞれ第一党になった<sup>10</sup>。次回のコミューン評議会選挙は2007年に予定されている。

### 2-1-4 地方分権・業務分散政策の流れ

カンボジアでの地方分権化の動きは、1996年にUNDPの支援で開始された農村開発プログラムであるCambodia Area Rehabilitation and Regeneration Project（CARERE 2）が起点といわれている。その後CARERE 2の知見はカンボジア政府のセイラプログラムに受け継がれ、地域レベルでの開発計画と公共サービス提供を推進する事業として全国に展開されていった。

セイラプログラムの展開と並行して、2001年2月にはコミューン選挙法が制定され、同年3月にはコミューン行政運営法が成立した。そしてこれらの法令を背景として、2002年2月には第一回のコミューン選挙が実施され、1621のコミューン評議会が誕生した。コミューン選挙後も、地方分権化政策の関連法規<sup>11</sup>の整備や、地方分権を推進するための組織の設立など、コミューンレベルの地方自治を支援するための政府の取り組みは継続している〔中央・州・郡・コミューンレベルの地方分権関連の取り組みについては付属資料3の3-1（94頁）参照〕。

2002年12月の「貧困削減戦略2003-2005」には地方分権の目的として以下の3点が示された。

- (1) 市民に対して責任を負い、市民の利益を代表して公共財と公共サービスに関する決定を行う地方自治体（コミューン）を作ることで、地域レベルでの参加型民主主義を促進する。
- (2) コミューン評議会による社会経済開発を通じて、参加型開発（計画、管理、資源調達）の精神と実践を推進する。
- (3) 公共サービスを向上し、貧しい住民が地域の開発とサービス提供に関わる機会をつくることにより、国内の貧困削減に貢献する<sup>12</sup>。

地方分権政策を推進してきた省庁合同機関には、コミューン支援国家委員会（National

<sup>10</sup> ASEAN諸国の地方行政、(財)自治体国際化協会、2004年

<sup>11</sup> 関連法規には、Law (Kram)、Decree (Kret)、Sub-Decree (Anukret)、Regulation (Prakas)等を含む。

<sup>12</sup> Royal Government of Cambodia. 2002. "National Poverty Reduction Strategy 2003-2005."

Committee for Support to Commune/Sangkat : NCSC)、セイラタスクフォース (Seila Task Force : STF)、行政改革評議会 (Council for Administrative Reform : CAR) がある。また、省庁では内務省に加えて経済財務省 (Ministry of Economics and Finance : MEF)、計画省、農村開発省などが地方分権政策に関連の深い省庁といえる。一方で、業務分散に関連する中心的な機関は行政改革評議会、セイラタスクフォース、内務省などである。複数の組織が相互に調整しながらそれぞれの責任と権限の範囲で地方分権と業務分散に取り組む複雑な構造になっている。

2004年7月に発表されたカンボジア政府の四方戦略 (Rectangular Strategy)<sup>13</sup> では、グッドガバナンスを中心として①反汚職、②法律・司法改革、③地方分権・業務分散を含む行政改革、④軍改革に関する戦略が提示されている。そのなかでも、地方分権・業務分散政策の今後の優先事項として、カンボジア政府は以下の4項目をあげている。

- (1) 中央政府から州・郡レベルへの業務分散を促進するために、州・郡の行政機構の役割と責任を定めた組織法を制定する。
- (2) 地方分権・業務分散戦略のフレームワークを作成する。現在、省庁合同委員会が戦略と戦略実施のための活動計画を起案している。
- (3) コミューンの自己財源の調達方法も視野に入れた、予測可能で迅速な資金投入を確実にする。
- (4) 政府の地方分権・業務分散戦略と事業で最大限の成果をあげ、当該分野での援助の効率性を高めるため、政府とドナーの調整、ドナー間の調整を強化する<sup>14</sup>。

## 2-2 関連組織の概要

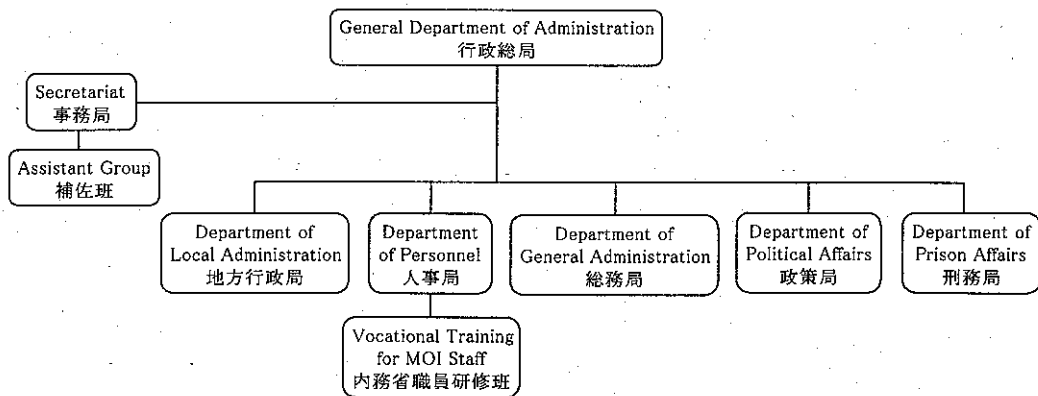
### 2-2-1 内務省行政総局の組織・機能・課題

行政総局 (General Department of Administration) には、図2-6のように総局長1人と副局長5人が配置されている。行政総局には事務局があり、その下には補佐班がある。行政総局の下にはDOLA、人事局、総務局、政策局、刑務局が置かれている。

行政総局の下部組織である人事局には56人の職員が配属され、中央、州、郡の行政職員の推薦、任命、昇進に関する手続きを主な業務としている。人事局の中に内務省職員の研修を担当する研修課があり、8人の職員が配置されている。コミューン評議会選挙以前には、この研修課がコミューンの書記に対する研修を行っていた。2002年にコミューン評議会書記の研修を実施した際には日本の資金援助 (50万US\$程度) を受けたが、現在はドナーからの協力はない。コミューン評議会の書記に対する研修業務も、選挙以降はDOLAに移管された。研修課の能力は非常に限られている。自前の研修プログラムはなく、研修課の主な業務は外部の研修機会に職員から候補者を選んで送ることである。研修ニーズの把握、カリキュラム作成、研修の評価などを行う能力は研修課の職員にはない。

<sup>13</sup> Royal Government of Cambodia. 2004. "Rectangular Strategy."

<sup>14</sup> Royal Government of Cambodia. 2004. "Implementing the Rectangular Strategy and Development Assistance Needs."



出所：内務省提供の資料と聞き取りにより作成

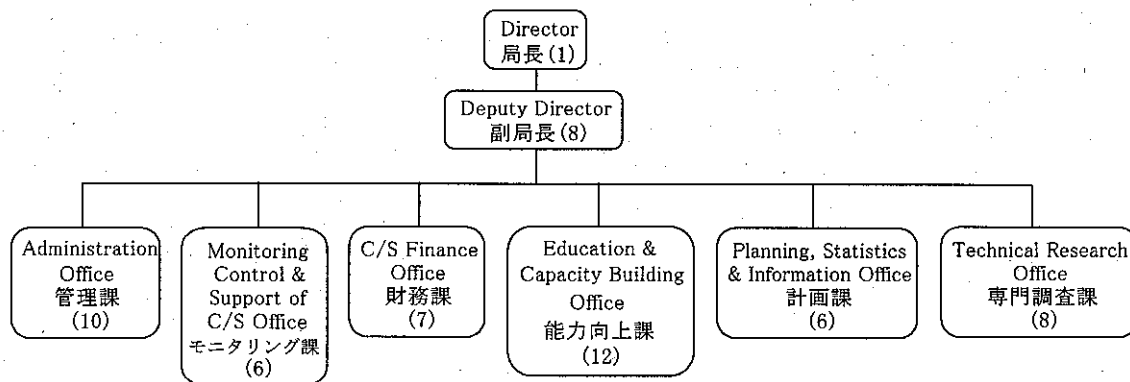
図 2 - 6 内務省行政総局

(1) DOLAの設置の経緯

地方行政局 (Department of Local Administration : DOLA) は、2002年5月に署名された内務省の法令<sup>15</sup>により、地方分権とコミュニケーションに関して行政総局を補佐する組織として、また後述するNCSCの事務局として、行政総局の下に設置された。

(2) 組織構成、業務、予算、人材

1) DOLAは2002年に7人の職員で立ち上げたが、徐々に人数が増加してきている。現在のDOLAは、図2-7のとおり、局長1人、副局長8人の指揮下に行政課、モニタリング課、財務課、能力向上課、計画課、専門調査課がある。副局長は、総務課担当が2人、モニタリング課担当が1人、財務課担当が1人、能力向上課担当が2人、計画課担当が1人、専門調査課担当が1人。現在は1人が外国留学中で、2つの空席があるため、実際に副局長の役職についているのは5人である。図中の数字は各課の職員数を表している。



出所：内務省提供の資料と聞き取りにより作成

図 2 - 7 DOLA

<sup>15</sup> Prakas on Roles, Duties and Structures of the Department of Local Administration

2) 地方分権に関して行政総局を補佐し、NCSCの事務局として機能するDOLAの業務範囲は広い。前述の内務省法規では以下の事項がDOLAの業務として定められている。

- ・ コミューンの行政・管理に関して法律で内務省の責任とされている事項に従事する。
- ・ コミューンと地方分権政策に関するすべての内容について、内務省とコミュニティ評議会の間、また内務省と関連省庁・組織、州・市行政、郡、カンボジア政府の機関、NGO、市民社会、民間との間の情報伝達経路として機能する。
- ・ NCSCとその小委員会の決議を確実に実施する。
- ・ 地方分権政策をモニター、管理、評価する。
- ・ コミューン的能力、機能、発展をモニター、管理、評価する。
- ・ 関連組織と協力して、NCSCと地方分権を支援する教育、研修、能力向上のための適切な仕組みを構築する。
- ・ カンボジア政府とコミュニティ評議会の間、コミュニティ評議会間、コミュニティ評議会と市民の間の協力、調整、情報交換のための適切な仕組みを構築する。
- ・ コミューンに関する争議を解決・調停する適切な仕組みを構築する。
- ・ コミューン評議会に関するすべての公式文書を保存する。
- ・ コミューンに適用されるすべての法的文書を保存する。
- ・ コミューン評議会によるコミュニティ評議会書記に対する懲戒処分、または解雇の合法性を確保する。
- ・ コミューン評議会の運営管理に対する介入を調整する。
- ・ コミューン評議会の運営管理に対する妨害を阻止する。
- ・ 内務省の指示に従って、DOLAの職員、会計などに関する報告をする。
- ・ 内務省またはNCSCにより与えられる他業務を遂行する。

DOLAは上述のとおり定められた業務をすべて遂行できているわけではない。アジア開発銀行（Asia Development Bank : ADB）アドバイザーが2004年にDOLAの職員から聞き取り調査を実施した結果から、局内のそれぞれの部署に本来の業務を実施するための知識・経験が不足している様子と、NCSCの事務局としての支援業務が多い状況がうかがえる。NCSCの事務局としてではなく、内務省の一部局としてのDOLAの業務であまり対応できていない分野は「モニタリング・評価」と「調査・研究」だという。DOLAに実施能力が不足しているため、現在これらの分野の活動は主にセイラプログラムによって実施されている。



- 3) カンボジア政府からDOLAに割り当てられる予算は、職員の基本給の他に、セミナー開催費などの活動費が年間1万US\$程度あるのみで、その他の活動費はドナーの支援に頼っている。ドナーの支援の内訳は表2-2のとおり。

表2-2 DOLAに対するドナー支援

ドナー・プログラム	支援額・内容
セイラプログラム	年間10万US\$ (給与補填、手当、資機材、研修準備費、英語研修などの職員の能力向上)
UNDP/地方分権支援プログラム	年間10万US\$ (地方分権の進捗の評価、カンダール州とシハヌークビル市でのコミューン間の連携促進に関する実証活動、コミューン評議会連合事務所建設、ワークショップ開催など)
GTZ/地方分権・業務分散プロジェクト	支援額は内務省で把握できていない
ADB/コミューン評議会開発プロジェクト	3年間で1750万US\$ (施設、資機材、研修、住民登録など)

出所：地方行政局での聞き取りにより作成

セイラプログラムからはDOLAの活動費に加えて州レベルの地方行政班 (Local Administration Unit : LAU) の活動費も支援されている。活動予算とは別に、技術協力としてセイラプログラムからDOLAと州事務所にアドバイザーが派遣されている。2005年には、資金協力が中央と州を合わせて140万US\$あまりと、合計67人のアドバイザーのための予算100万US\$近くの支援を受けている。

表2-3 セイラプログラムから内務省への資金協力

項目	2001	2002	2003	2004	2005
対象地域					
コミューン	509	1,283	1,621	1,621	1,621
州	12	17	24	24	24
予算配分					
内務省 地方行政局 (US\$)	30,000	200,000	100,000	100,000	100,000
州・市 地方行政班 (US\$)	225,657	840,611	1,181,727	1,338,749	1,350,000
予算合計 (US\$)	255,657	1,040,611	1,281,727	1,438,749	1,450,000

出所：Seila Task Force. 2004. "Financial and Technical Support Provided to the National Committee to Support the Communes/Sangkats 2001-2005."

表 2-4 セイラプログラムから内務省への技術協力

項目	2001	2002	2003	2004	2005
対象地域					
コミューン	509	1,283	1,621	1,621	1,621
州	12	17	24	24	24
内務省 地方行政局					
国際アドバイザー	1	1	1	1	1
国内アドバイザー	4	4	4	3	4
アドバイザー合計	5	5	5	4	5
費用合計 (US\$) (1)	90,000	169,000	169,000	158,000	169,000
州レベル					
知事アドバイザー	10	15	22	22	22
地方行政班アドバイザー	30	35	40	40	40
アドバイザー合計	40	50	62	62	62
費用合計 (US\$) (2)	225,000	602,000	790,000	790,000	790,000
アドバイザー総計	45	55	67	66	67
費用総計 (US\$) (1)+(2)	315,000	771,000	959,000	948,000	959,000

出所：Seila Task Force. 2004. "Financial and Technical Support Provided to the National Committee to Support the Communes/Sangkats 2001-2005."

DOLAが実施している研修事業については、NCSCの年間研修計画をすべて実施するために必要な予算を複数のドナーから調達しており、現在までのところ資金面での問題は少ないといえる。ただし、ドナーから継続的に研修予算が支援される保障はなく、NCSC研修事業の評価調査では、長期的にはDOLAが研修予算を確保し、ドナーからの資金協力を補足的な予算として活用することが望ましいとしている<sup>16</sup>。2002年から2004年までの研修予算の各ドナーによる負担は表2-5のとおり。2002年、2003年はセイラプログラムのローカルガバナンスのパートナーシップ (Partnership for Local Governance : PLG) が研修費用の大半を負担していたが、2004年にはADBローンがPLGに代わって中心的な資金源となった。2005年もこの傾向は続く予定である。

表 2-5 研修事業費の資金源 (2002年～2004年)

単位：US\$

年	PLG/SEILA	UNDP/DSP	GTZ	ADB	合計額
2002	247,741	95,172	27,145	-	370,058
2003	303,690	-	28,593	87,690	419,973
2004	162,910	-	-	374,570	537,480
合計	714,341	95,172	55,738	462,260	1,327,511

出所：SPM Consultants. 2004. "Study to Assess Effectiveness of the NCSC National Training Program."

- 4) DOLAの人材には比較的若い職員が多く、そのほとんどが学士を持っているのが特徴である。また、スウェーデンの資金協力により現在25人の職員が国立経営大学 (National

<sup>16</sup> SPM Consultants. 2004. "Study to Assess Effectiveness of the NCSC National Training Program."

Institute of Management : NIM) の経営学修士コースに通っている。経営学修士号の取得はADBのアドバイザーにより推奨された経緯があるが、経営学がDOLAの多くの職員にとって最も適切な分野であるかどうかについては疑問の声も聞かれる。その他の研修機会として、地方行政に関する国外研修の機会を得ている職員も多い。JICAの国別特設研修の地方行政コースに参加した職員や、自治体国際化協会の支援で日本の自治体で数か月の研修を受けた職員も複数いる。

### (3) 地方分権化推進の企画実施、評価・モニタリングの現状

2005年1月、NCSCの事務局としてDOLAが2005年度NCSC研修計画をまとめた。コミュニケーション評議会への地方分権を支援する研修に対してNCSCを通じて協力しているドナーは複数あるが、それらの協力はすべて統一した研修計画で、DOLAにより計画・実施されている。研修予算の全体は78万US\$あまりで、そのうちの6割以上をADBのコミュニケーション開発プロジェクトが提供し、その他をセイラプログラムの各州予算やUNDPの地方分権支援プロジェクトからの資金協力でまかなっている。

研修内容は、2004年度までも実施されてきたコミュニケーションを対象とした研修に加え、州・郡レベルの政府関係者を対象とした研修を2005年から導入する予定。研修方法やカリキュラムなどの詳細はまだ決定していない。特に州知事や副知事に対しては、研修という形態が受け入れられにくいことも予想され、ワークショップ形式での地方分権に関する意見交換や、政府高官や有識者による講義など、今までの研修とは異なる手段が必要になる可能性がある。州・郡レベルの研修にはUNDP、ドイツ技術協力公社 (German Technical Assistance : GTZ)、PLGのアドバイザーが技術協力を提供することになっている。

コミュニケーションレベルの研修は、2002～2004年の研修活動の評価に基づいて、2004年度までよりも課題と対象者を絞り込んだ内容になっている。ただし、プロジェクトの計画、予算、管理などの実務的な内容に集中していて、ガバナンス、住民参加、透明性確保などについての研修が少ないことをDOLAやUNDP、GTZのアドバイザーは危惧している。

一方、州・郡レベルでは2002年のコミュニケーション評議会選挙以降、政府関係者を対象とした研修は全く行われてこなかった。コミュニケーション評議会に対する支援も、各省州事務所によってその関与の程度は異なる。また、組織法が制定されていないことから、各省州事務所の役割・機能が明確ではない。このような障害のあるなかで、州・郡政府関係者を対象とした研修の計画・実施は容易ではないと予想される。しかし、各省州事務所の地方分権に関する理解不足はコミュニケーションへの分権を進めるうえで障害になっており、研修の必要性は高いと行政総局は考えている。

2005年度研修計画の詳細については付属資料3の3-3 (97頁) を参照。2006年度の研修計画は、2005年度と同様の手順により2005年の9月から12月にかけて準備される予定になっている。州・郡政府の組織法が制定されるまでは中長期の研修ニーズが特定できないため、現在までのNCSCの研修は単年度計画だが、組織法が制定されれば中長期の研修計画を策定することも可能になると考えられる。

### (4) 組織変更の可能性

現在、DOLAには6つの課があるが、それぞれの業務が重複する傾向があり、業務を効

率化するために組織内を再編成する必要性を感じている。ADBのアドバイザーによるDOLAの研修ニーズ調査<sup>17</sup>でも、DOLA内の複数の課で重複している業務が多く、部署名と実際に担当する業務内容が一致していない現状が報告され、組織構成に問題があると指摘されている。

行政総局の下には人事局（職員研修班を含む）、政策局など、DOLAと職務が重なる部署が複数あり、行政総局長がそれらの関連部署の調整をしている。将来的には、DOLAを他局とまとめて、地方レベルの研修を担当する部署を立ち上げる可能性もある。更には、NCSCはその任期を2007年で終えることになっており、NCSCの事務局として設置されたDOLAの将来も委員会の今後の方向性に左右される可能性が大きい。

#### (5) 今後の支援の必要性

行政総局が地方行政の能力向上に関してドナーに支援を求めたいと考えている分野は大きく分けて3つある。

- 1) 法規起案に関する技術協力
- 2) 能力向上に関する技術協力
- 3) 施設（建物、地方をつなぐネットワークシステム、管理システムの近代化など）への資金協力

能力向上に関する技術移転については、地方レベルでの行政、法制度、管理体制のために以下の4分野での支援を希望している。そして、州・郡政府の組織法が制定されるまでの移行期間に、これらの研修を行政官に対して実施することが必要と考えている。

- 1) 地方行政制度・仕組みに関する理解の促進（地方すべてのレベルの行政官に、地方政府の組織、州知事の権限、各省出先機関の役割などに関する理解が不足している）。
- 2) 州開発計画の策定、実施（現在は州知事によって計画されているが、他の関係者からの参加を得て州の計画を策定、実施するべきだと考える）。
- 3) 地方民主主義、参加型開発、人権などの概念（所属政党の異なる行政官はこれらの概念についての理解も異なっている）。
- 4) 地方政府の機能（治安、住民登録、市民の権利などに関する啓発が必要と考える）。

現在、地方政府の能力向上のための研修はセイラプログラムによって調整されているか、または各省が独自に実施しているが、将来的には統一した研修計画のもとで管理されるべきであり、内務省行政総局は自らが各省の調整機関となることを期待している。また、現在の研修計画は外国人アドバイザーがカリキュラムを作成し、カンボジア人アドバイザーがクメール語訳し、NCSCのワーキンググループで検討されるという手順のため、DOLA職員の研修計画・実施能力がそれほど向上しないという課題を抱えている。コンサルタントに代わってDOLAの職員が研修を計画・実施・管理できるようにしたいという意向が行政総局にはある。

<sup>17</sup> Commune Council Development Project. 2004. Training Needs Assessment and Training and Development Plan for DOLA Staff

#### (6) 職員の給与

DOLAの職員の給与は、他の政府機関と同様に一般の職員の月給が20～30US\$程度である。これではドナーからの給与補填や副業からの収入がないと生活できない。そのため、PLGからはDOLA全体に対して月額1,500US\$の給与補填をしている。これを40人前後の職員の中で毎月話し合いにより配分する。職員一人一人に渡される金額は、20US\$程度から最高で100US\$程度だという。DOLAに勤務するPLGのアドバイザーは、給与補填額を増やしたいと考えているが、PLGは多くの省庁に給与補填をしているため増額は難しいようである。その他にADBプロジェクト予算から数人の職員に給与補填が出ており、UNDPもこれからコミュニケーションレベルの活動でフルタイムのカウンターパートが数人必要なため、給与補填を検討している。UNICEFも同様に補填を検討中である。

給与補填を加えてもまだ給与水準は低く、それがDOLAの職員の仕事に対する姿勢や日常の勤務態度に影響している。例えば、研修講師としての能力は多くの職員に既にあるが、講師の仕事は大変でしかも手当てがつかないことから、研修講師をやりたいがらない職員も多いという。また、能力の向上した職員は、DOLAよりずっと高い給与を支払うNGOなど他の仕事に移ってしまうことも心配される。給与水準が改善されないまま職員の能力向上を進めると、彼らをDOLAにとどめておくことがより困難になる可能性がある。

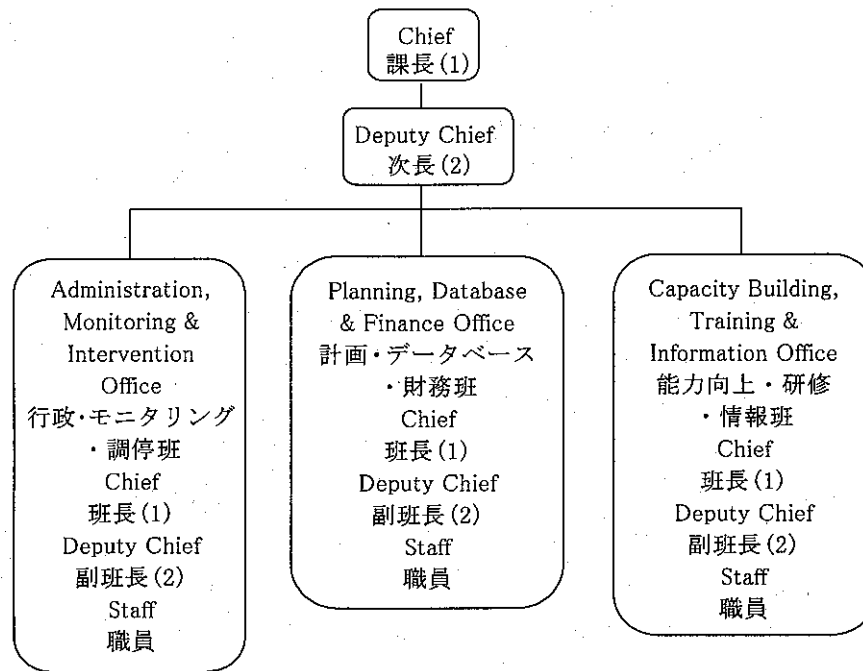
#### (7) 州地方行政課設置の経緯

州地方行政課 (Provincial Local Administration Unit : PLAU) は2004年7月の内務省法規<sup>18</sup>により、州事務所 (Sala Khet) の一部署として州知事の管轄下に設置された。州地方行政課は、州内でのコミュニケーション行政管理法の適用と地方分権政策の実施において州知事を補佐する役割を負っている。地方行政課の前身は州地方行政室 (Provincial Office of Local Administration : POLA) と呼ばれる組織だったが、実際には1～2人の地方行政担当職員が配置されていただけで、組織として機能してはいなかった。地方行政室の機能と人員を拡大し、州知事事務所の一部署として設置されたのが州地方行政課である。

#### (8) 組織構成、業務、予算、人材

州地方行政課の課長1人と次長2人は、内務省職員の中から州知事の推薦を受けて内務省法規で任命される。図2-8のとおり、課長と次長の下に管理・モニタリング・監査班、計画・データベース・財務班、能力向上・研修・情報班が置かれ、各班に班長1人、副班長2人が内務省職員の中から州知事の推薦を受けて内務省の法規により任命されることになっている。現在のところ、全部の役職に職員が任命されているわけではない。州によって違いはあるが、州地方行政課の職員は4～7人程度である。各州に地方行政課職員の採用委員会が設置され、委員会が職員を選定している。内務省職員であることのほかに、セイラプログラムで活動した経験があることを採用条件にしている。

<sup>18</sup> Prakas on the Organization and Functioning of the Provincial/Municipal Local Administration Unit



出所：内務省提供の資料と聞き取りにより作成

図 2 - 8 州地方行政課

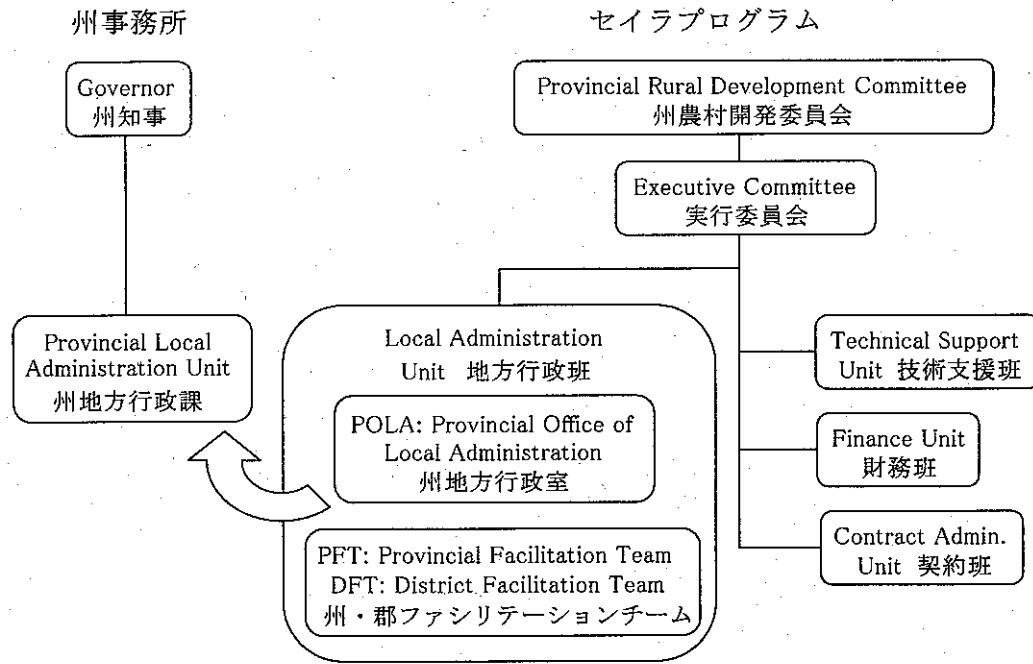
- 1) 州地方行政課 (Provincial Local Administration Unit : PLAU) の役割は上述の内務省法規で以下のように定められている。
- ・ コミューン評議会の支援に関して州知事に委譲された役割の実施を補佐する。
  - ・ 州知事、各省州事務所、他機関、NGO、国際機関、民間の間でのコミュニケーションに関する連絡調整をする。
  - ・ コミューンでの活動に関する州知事の決定の実施を確実にする。
  - ・ 州内のコミュニケーション行政管理法の適用と地方分権政策の実施についてのモニタリング・評価をする。
  - ・ 省庁、省庁州事務所、関係機関と協力して、コミュニケーション評議会と関係機関の職員の教育・研修・能力向上を実施する。
  - ・ コミューン評議会、省庁、省庁州事務所、州内の他機関の情報伝達経路として機能する。
  - ・ コミューン評議会に関する争議を解決・調停する適切な仕組みを構築する。
  - ・ コミューンに関する情報を収集・保存する。
  - ・ コミューンに関する情報を入力・更新する。
  - ・ コミューンに関するすべての情報を管理・保存する。
  - ・ コミューン評議会の合法性を確保する。
  - ・ コミューンに関する報告書を作成する。
  - ・ コミューン評議会の支援に関する権限委譲の枠組みの中で、州知事から与えられた業務を遂行する。

2) 能力向上・研修・情報班の担当業務は以下のように規定されている。

- ・ コミュニティ評議会を補佐・支援する州ファシリテーションチーム、郡ファシリテーションチーム (Provincial Facilitation Team : PFT, District Facilitation Team : DFT) に対する研修を実施する。
- ・ 地方分権政策、コミュニティ行政管理に関する法的文書やガイドラインをコミュニティ評議会、関連機関、各省州事務所に配布する。
- ・ コミュニティに関する情報を収集・管理する。
- ・ 州ファシリテーションチーム、郡ファシリテーションチーム、コミュニティ評議会書記に対してコミュニティ評議会の行政・開発機能に関する研修を実施する。
- ・ 州ファシリテーションチーム、郡ファシリテーションチームに対して、コミュニティへの支援での他分野、NGO、他機関との連携について研修・支援する。
- ・ 地方分権政策とコミュニティ行政管理に関する研修教材を作成する。
- ・ コミュニティ評議会、州ファシリテーションチーム、郡ファシリテーションチームの業務遂行能力をモニター・評価し、研修の必要性・計画を提言する。
- ・ 研修、ワークショップに参加する。
- ・ 州地方行政課長の指示に従ってその他の業務を遂行する。

3) 州地方行政課は図 2-9 に示されているように、セイラプログラムの地方行政班 (Local Administration Unit : LAU) を内務省州事務所の一部署として制度化したもので、セイラプログラムの行政制度への統合を進めるうえでの重要な進捗としてセイラプログラムを支援するドナーから評価されている<sup>19</sup>。一方で、セイラプログラムの州農村開発委員会に関する法令と州地方行政課に関する法令には重複があるという指摘もある。セイラプログラム関係者の間では、セイラプログラムの地方行政班は将来的には州地方行政課に吸収されることが望ましい方向とされているが、現在のところ両者は並存し、協力しながら活動を進めている。地方行政課職員のうち、セイラプログラムの地方行政班と一緒に活動している職員に対しては、その活動費と給与補填がセイラプログラムから支給されている。内務省地方行政局からは、政策、技術、能力向上に関する支援と予算の一部を受けている。しかし、内務省は州地方行政課の職員に対して給与補填をするだけの予算はなく、このことが州行政課の職員を速やかに増員できない理由のひとつとなっている。

<sup>19</sup> Partnership for Local Governance: A UN/Donor Support Project to The Royal Government's Seila Program 2005 Workplan and Budget



出所：関係者からの聞き取りにより作成

備考：セイラプログラムの詳細については本章「2-2-3」を参照

図2-9 POLAからPLAUへの移行

#### (9) 中央と地方行政体（州、郡）、コミューンの調整、モニタリング・評価

州地方行政課の設立法規には、郡事務所に地方行政担当の職員を配置することが記されているが、郡レベルへの職員の配置はまだ実現していない。このため、地方行政に関する中央からコミューンまでの連携は、DOLA（中央）－州地方行政課（州）－州・郡ファシリテーションチーム（州・郡）－コミューン評議会（コミューン）とつながっている。

コミューン評議会のモニタリングは州地方行政課の業務になっているが、州によっては地方行政課の職員に十分な能力がない場合も多く、州で解決されない問題があれば連絡を受けたDOLAの職員が直接コミューン評議会まで出かけて対処することもある。

#### 2-2-2 コミューン支援国家委員会

##### (1) 設置の経緯

2001年3月に発布されたコミューン行政管理法の第87条と第88条に基づき、地方分権制度に沿ったコミューン管理の詳細を設定するため、同年5月にコミューン支援国家委員会（National Committee for Support to Commune/Sangkat : NCSC）設立の行政法<sup>20</sup>が定められた。NCSCは、国政改革最高評議会（Supreme Council for State Reform）の中の地方分権のための改革評議会として位置づけられている。NCSCは暫定的な組織で、次回のコミューン評議会選挙の9か月前にその任務を終えることがコミューン行政管理法で規定されている。

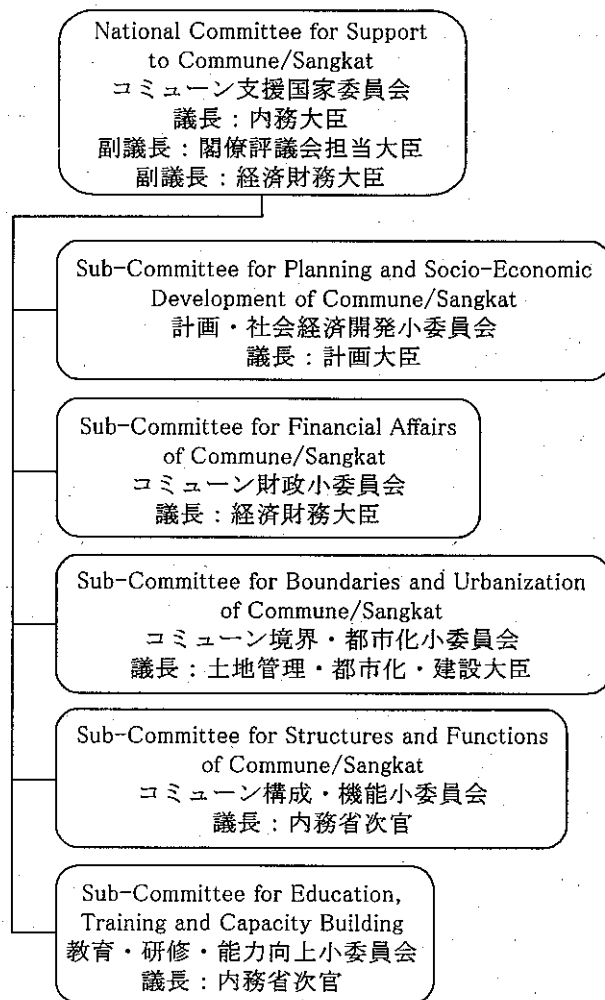
<sup>20</sup> Royal Decree on the Creation of the National Committee for Support of Communes/Sangkat



(2) 組織構成、組織権限、業務

1) NCSCは省庁合同の委員会で、委員会の下には図2-10のとおり5つのワーキンググループが設置され、それぞれの担当課題についてコミューン評議会を支援している。NCSCの設立の目的は、コミューン行政管理法の第88条に定められている以下の事項について、内務省とカンボジア政府に提言することである。

- ・カンボジア政府とコミューン間の機能、権限、責務の分割と、複数のコミューン間の協力体制
- ・コミューン評議会能力向上のための研修
- ・コミューンの歳入管理と徴税
- ・コミューンへの技術支援の提供
- ・民主主義と地方分権に沿ったコミューン行政管理の推進のための情報提供と行政のあり方の検討
- ・地方分権政策の実施と行政改革に関するカンボジア政府への提言
- ・コミューン行政管理法の施行に必要な法規の起案
- ・コミューンに関する準行政法についての見解の共有



出所：コミューン支援国家委員会設立の行政法より作成

図2-10 NCSC

NCSCの構成は以下のとおり。

① 内務大臣	議長
② 閣僚評議会担当大臣	副議長
③ 経済財務大臣	副議長
④ 農村開発大臣	委員
⑤ 土地管理・都市計画・建設大臣	委員
⑥ 計画大臣	委員
⑦ 女性大臣	委員
⑧ 内務省行政総局長	常設委員

2) NCSCの設立法に次いで、2001年8月にNCSCの活動に関する規定<sup>21</sup>が、9月にはNCSCの小委員会設立に関する規定<sup>22</sup>が定められ、以下の5つの小委員会がそれぞれの議長の下に設置された。DOLAがNCSCとすべての小委員会の事務局に任命され、常設委員が事務局との連携でNCSCの日常業務を行うことが規定されている。また、小委員会設立の規定では各小委員会の下にワーキンググループの設置が認められ、小委員会ごとに活動を支援するワーキンググループが形成されている。

- ・ コミューンの計画と社会経済開発に関する小委員会 議長：計画大臣
- ・ コミューンの財政に関する小委員会 議長：経済財務大臣
- ・ コミューンの境界線と都市化に関する小委員会 議長：土地管理・都市計画・建設大臣
- ・ コミューンの構成・機能に関する小委員会 議長：内務省次官
- ・ コミューンの教育・研修・能力向上に関する小委員会 議長：内務省次官

3) コミューン教育・研修・能力向上に関する小委員会については、以下の責務を負うことが規定されている。

- ・ 第一回のコミューン評議会選挙の前後にコミューン管理に関する研修と開発プログラムを実施する。研修・開発プログラムには以下の事項を含む。
  - － 地方分権化の中でのコミューン管理政策を実施する能力を高めるために、すべてのレベルの政府職員とコミューン評議会の議員と職員に対して知識を提供する。
  - － 地方民主政治とコミューン政治への参加についての意識を高めるための適切な公共教育を準備する。
  - － 教育・研修の実施の外部組織による監督・評価を確実に行う。
  - － 教育・研修・能力向上プログラムの内容と教材の準備のために、関係省庁、組織、委員会、改革評議会と協力する。
  - － 研修予算と教材を確保するために、関係省庁、組織、委員会、評議会、各国、ドナーなどと協力する。
- ・ 地方分権、地方民主政治、コミューン政治に関する適切な公共教育・意識向上プログ

<sup>21</sup> Decision on Working Procedures of the National Committee for Support to Communes/Sangkat

<sup>22</sup> Decision on Establishment of Sub-Committees under the National Council for Support to Communes/Sangkat

ラムを策定する。

- ・中央と州でのコミューン評議会連合の設立を検討する。コミューン評議会連合は以下の事項を調整する。
  - －コミューン評議会への、またコミューン評議会からの知識・情報の普及と、コミューン評議会間の経験交換。
  - －中央政府とコミューン評議会の間での共通課題に関する議論。
- ・資源の配分や開発・投資プログラムの策定と開発のインパクトのモニターに貢献する全コミューンの社会経済データの構築と維持管理を検討する。
- ・他組織によって実施されたコミューンまたは村落対象の研修、教育、能力向上の効果を調査・評価する。
- ・NCSCから指示される他業務を遂行する。

4) コミューンの教育・研修・能力向上に関する小委員会の構成は以下のとおり。

① 内務省次官	議長
② 女性省次官	副議長
③ 農村開発省次官	副議長
④ 経済財務省次官	委員
⑤ 計画省次官補	委員
⑥ 閣僚評議会事務局代表	委員
⑦ 土地管理・都市計画・建設省次官補	委員
⑧ 内務省行政総局長	常設委員
⑨ 内務省人事・職業訓練局長	委員
⑩ 内務省地方行政副局長	委員

(3) 地方分権化推進の企画実施、評価・モニタリングの現状

NCSCの設立当初は関連法規の起案で頻繁に会議を開いた。現在ではNCSCの開催は以前より少なくなっているものの、DOLAが起案した研修計画を承認するためにNCSCを招集するなど、DOLAとの連携は続いている。

5つの小委員会のうち、財政、構成・機能、能力向上・研修の各分野については活動が順調に進捗している。一方で、社会経済分野は高額な資金を必要とし、課題として難しいためあまり活動できていない。境界線・都市化については、ADBローンのコミューン評議会開発プロジェクトの航空写真・土地利用に関する活動との連携をはじめ、内務省と土地管理・都市化・建設省でワーキンググループを形成することが、2004年のNCSCで決まった。

NCSCのこれまでの活動の評価は、UNDPとGTZの技術協力アドバイザーの支援を受けて作成された「地方分権レビュー<sup>23</sup>」が2004年12月に完成している。

行政総局としては、将来的には現在NCSCの構成員に含まれていない省庁（教育省、保健省、農林水産省など）を加えて、各セクターでのコミューンへの権限委譲を議論する場に

<sup>23</sup> NCSC. 2004. Review of Decentralization Reform in Cambodia : Policy and Practices

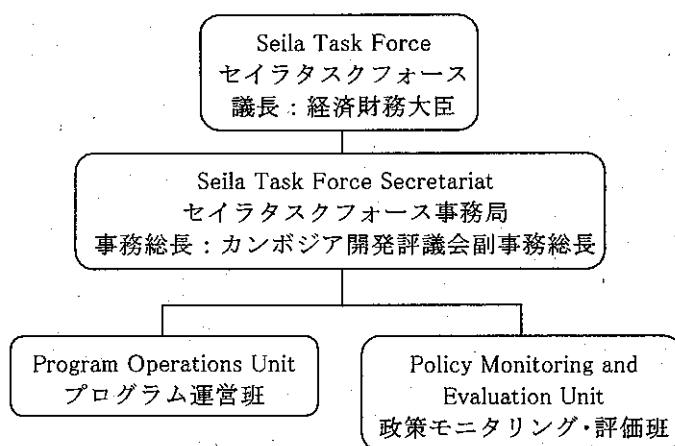
できないかと考えている。また、現在のNCSCの権限はコミューンだけを範囲としているが、将来は、州、郡レベルの能力向上も所掌範囲に含めることを検討している。ただし、NCSCの任期は2007年に予定されている次回のコミューン評議会選挙の9か月前に終了する。地方分権・業務分散戦略が策定されれば、その戦略に基づいて地方行政を総合的に担当する省庁合同の組織が形成される可能性もある。NCSCの将来については2005年3月末に発表が予定されているカンボジア政府の地方分権・業務分散戦略で明らかになるものと予想される。

### 2-2-3 セイラプログラム

#### (1) セイラタスクフォース設置の経緯

セイラタスクフォース (Seila Task Force : STF) は、カンボジア政府の地方分権開発プログラムであるセイラプログラムを管理する組織として、1999年8月の準行政法<sup>24</sup>で設置され、2000年4月の準行政法<sup>25</sup>で改正された。その後、2001年6月の準行政法<sup>26</sup>によって前述の準行政法を置き換える形でその設立と運営を規定した。

#### (2) 組織構成、業務、予算、人材



出所：セイラタスクフォース設置の準行政法より作成

図2-11 セイラタスクフォース、事務局

1) セイラタスクフォースの構成員は以下のとおり。

- |            |     |
|------------|-----|
| ① 経済財務大臣   | 議長  |
| ② 水資源気象大臣  | 副議長 |
| ③ 農村開発省次官  | 副議長 |
| ④ 計画省次官    | 委員  |
| ⑤ 農林水産省次官補 | 委員  |

<sup>24</sup> Sub-Decree on Establishment of the Seila Task Force

<sup>25</sup> Sub-Decree on the Amendment of Sub-decree No 78 ANKR.BK

<sup>26</sup> Sub-Decree on Establishment and Operation of Seila Task Force

- |                  |      |
|------------------|------|
| ⑥ 女性省次官補         | 委員   |
| ⑦ 社会・労働省次官補      | 委員   |
| ⑧ 内務省行政総局長       | 委員   |
| ⑨ 行政改革評議会副総書記    | 委員   |
| ⑩ カンボジア開発評議会副総書記 | 事務総長 |

2) セイラタスクフォースは以下の役割を負っている。

- ・セイラプログラムの実施を管理し、資金運用の透明性確保と説明責任を負う。
- ・セイラ活動計画を検討し、資金を配分する。
- ・セイラタスクフォースの構成員である省庁と州の間のセイラプログラム実施を促進する。
- ・セイラプログラムの枠組みのなかで地方分権化された地域開発の計画、財務、管理に関する協議を促進する。
- ・セイラプログラムを実施する州での地方分権・業務分散政策適用の効果をモニター・評価し、教訓を報告書にまとめてカンボジア政府に提出する。
- ・資金提供契約との一貫性を保つため財務管理を行い必要に応じて監査を行う。
- ・6か月、1年ごとにセイラプログラムの報告書を作成し、カンボジア政府、ドナー、関係者に提出する。
- ・地方分権・業務分散に関する計画、財務、管理の能力向上を実施する。
- ・カンボジア開発評議会と経済財務省と協力して、カンボジア政府がセイラプログラムのために技術・資金支援を集める補佐をする。

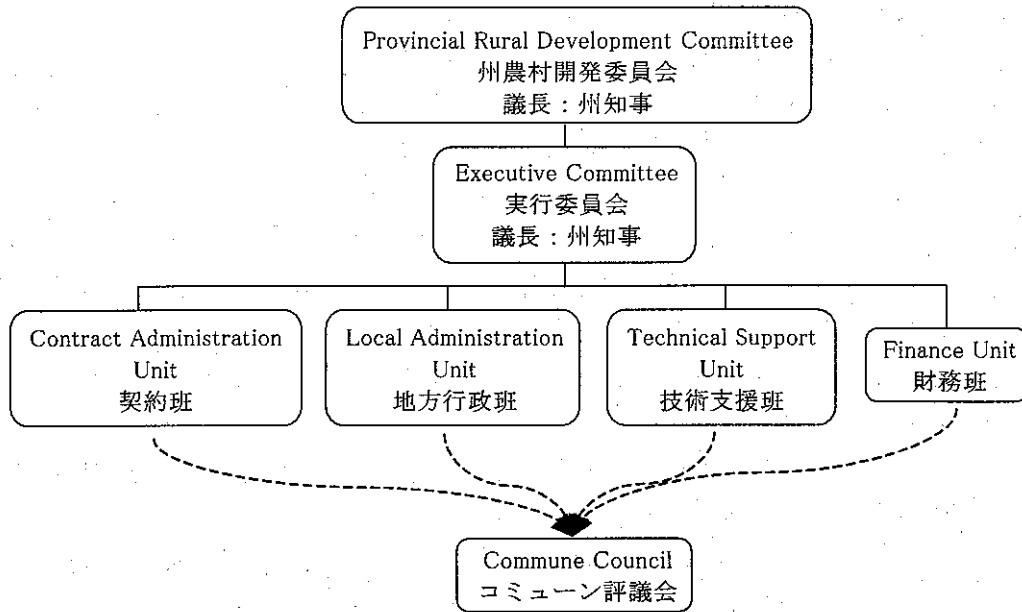
3) セイラタスクフォースの下にはカンボジア開発評議会に位置する事務局が置かれている。事務局にはプログラム運営班と政策モニタリング・評価班があり、各省からの出向者と契約で雇用された職員で構成されている。

### (3) 州農村開発委員会設置の経緯

セイラプログラムの州レベルでの実施を管理する組織として、州農村開発委員会 (Provincial Rural Development Committee : PRDC) が構成され、2002年11月の法令<sup>27</sup>でその組織と役割・責任が規定された。

<sup>27</sup> Prakas on Establishment of Structure, Roles and Responsibilities of the Provincial/Municipal Rural Development Committee of the Seila Program

(4) 組織構成、予算、業務、人材



出所：州農村開発委員会設置の法令より作成

図 2-12 州農村開発委員会、実行委員会

1) 州農村開発委員会の構成は以下のとおり。

- |          |       |
|----------|-------|
| ① 州知事    | 議長    |
| ② 副知事    | 第一副議長 |
| ③ 農村開発局長 | 第二副議長 |
| ④ 計画局長   | 常設委員  |
| ⑤ 技術関連部局 | 委員    |
| ⑥ 郡長     | 委員    |

2) 州農村開発委員会の役割・責任は以下のように定められている。

- ・州開発計画を審査・承認する。
- ・ガイドラインと国家基準に照らし合わせて年間計画と予算を検討し、セイラタスクフォースに提出する。
- ・セイラ活動計画と予算に基づいて、プログラム支援予算の各分野への配分を承認する。
- ・州開発の計画・管理において政府機関、民間部門、市民社会、国内外の開発機関の効果的な協力を促進・支援する。
- ・中央レベルの指示に従って、地方分権、業務分散、その他の政策の実施を支援する。
- ・セイラプログラムの開発計画にジェンダーと自然資源・環境に関する戦略を盛り込む。
- ・年間活動計画と予算の実施状況報告書を審査・承認し、セイラタスクフォースに提出する。

3) 年間活動計画と予算の実施に関する日々の業務を支援する組織として、州農村開発委員会の下に実行委員会 (Executive Committee : Ex. Com) が設置されている。実行委員会

の構成員は以下のとおり。

- |           |       |
|-----------|-------|
| ① 州知事     | 議長    |
| ② 副知事     | 第一副議長 |
| ③ 農村開発局長  | 第二副議長 |
| ④ 計画局長    | 委員    |
| ⑤ 計画副局長   | 委員    |
| ⑥ 経済財務局長  | 委員    |
| ⑦ 水資源気象局長 | 委員    |
| ⑧ 女性局長    | 委員    |
| ⑨ 州財務局長   | 委員    |
| ⑩ 地方行政班長  | 委員    |

実行委員の下には、実行委員会を補助して直接コミューン評議会を支援する契約班、地方行政班、技術支援班、財務班が構成され、それぞれ州計画局、州地方行政課、州農村開発局、州経済財務局・州財務局の監督の下に活動している。

#### (5) 地方行政班

地方行政班 (Local Administration Unit : LAU) は、コミューン評議会の活動を支援するために実行委員会の下に組織されている4班のうちのひとつで、州ファシリテーター (PFT) と郡ファシリテーター (DET) で構成されている。ファシリテーターは各省の州事務所、郡事務所からの出向者で構成されていて、暫定的な組織でありながら、コミューン評議会と州とを直接つなぐ重要な役割を果たしている。内務省の州地方行政課職員の多くは、これらのファシリテーターと一緒にコミューン評議会の支援をしている。コミューン評議会に対する研修を実施する場合、DOLAが州地方行政課の職員を研修し、州地方行政課の職員がファシリテーターを研修し、ファシリテーターがコミューン評議会に対して研修するという方法をとっている。

また、ファシリテーターは毎日のように担当コミューンを巡回してコミューン評議会による事業実施のモニタリングをしている。州ファシリテーターには月額80US\$、郡ファシリテーターには月額40US\$の手当てがPLGから支給されている。

#### (6) セイラプログラムの実施状況と課題

1996年にCARERE 2として活動を開始して以来、セイラプログラムはその対象地域を徐々に拡大した。2001年に現在のセイラプログラム5カ年計画が開始されてからは、表2-6のとおり活動地域を12州、17州と増やし、2003年には全国展開を達成している。

表2-6 セイラプログラム対象地域

年	州	対象割合 (%)	コミューン	対象割合 (%)
2001	12	50	509	31
2002	17	71	1,283	79
2003 - 2005	24	100	1,621	100

出所：Seila Task Force, 2005. "Seila Program Annual Work Plan and Budget."

2005年度の予算は合計3900万US\$あまりで、その内訳は以下のようになっている。世界銀行（World Bank : WB）のローンを含むカンボジア政府の負担が4割弱と最も多く、次いでUNDP、イギリス国際開発局（United Kingdom Department for International Development : DfID）、スウェーデン国際開発協力機構（Swedish International Development Cooperation Agency : Sida）の共同資金協力によるPLGが3割を占めている。

表2-7 セイラプログラム2005年度予算

資金協力先	金額 (US\$)	%
カンボジア政府	14,959,567	38.1%
PLG	12,240,223	31.1%
世界農業開発基金 (IFAD)	5,984,124	15.2%
世界銀行*	457,000	1.2%
ユニセフ	2,206,373	5.6%
デンマーク	1,232,444	3.1%
ドイツ	1,110,102	2.8%
オーストラリア	436,135	1.1%
国連開発計画 (UNDP)	250,000	0.6%
カナダ	95,436	0.2%
NGO - CONCERN	323,000	0.8%
NGO - GRET	20,000	0.1%
合計	39,314,404	100%

\*カンボジア政府予算によるコミュニン基金485万US\$を除く

出所：Seila Task Force. 2005. "Seila Program Annual Work Plan and Budget."

セイラプログラムの予算はコミュニンレベル、州レベル、中央レベルの活動にそれぞれ配分され、その内訳は以下の表2-8のようになっている。

表2-8 セイラプログラム予算配分

項目	金額 (US\$)	%
コミュニン基金 (Commune/Sangkat Fund)	16,525,000	42%
コミュニン その他 (Commune Other)	1,955,916	5%
コミュニン 合計	18,480,916	47%
州投資基金 (Provincial Investment Fund)	4,605,740	12%
各分野のプログラム (National Sector Programs)	4,714,794	12%
州プログラム支援 (Provincial Program Support)	4,185,495	11%
州技術支援 (Provincial Technical Assistance)	3,374,530	9%
州 合計	16,880,559	43%
中央省庁サービス (National Ministry Service)	866,518	2%
中央プログラム支援 (National Program Support)	994,366	3%
中央技術支援 (National Technical Assistance)	2,092,045	5%
中央 合計	3,952,929	10%
総合計	39,314,404	100%

出所：Seila Task Force. 2005. "Seila Program Annual Work Plan and Budget."



コミュニケーションレベルへの資源配分が5割近くと最も多いが、そのほとんどをコミュニケーション基金が占めている。コミュニケーション基金は、コミュニケーションの行政機能と社会経済開発を支援するために、中央政府からコミュニケーション評議会に支給される予算である。各コミュニケーション評議会への予算は、35%を均等配分とし、35%をコミュニケーション人口の多少により配分し、残りの30%を貧困率の高低により配分する方法で算出されている。コミュニケーション基金のうち、約3割がコミュニケーション評議会議員の月給や村長への手当てなどの行政管理費に使われ、残りの7割が開発事業に使われている。2005年度のコミュニケーション基金の平均支給額は約1万180US\$（行政管理費3,180US\$、開発事業費7,000US\$）である<sup>28</sup>。

2005年末に現在のセイラプログラム5カ年計画が終了したあと、2006年から2007年にかけて、さらに2年間は同じシステムでプログラムを継続することを考えている。ただし、セイラプログラムを地方分権・業務分散担当の副首相兼内務大臣であるサー・ケンの下に位置づけることになっている<sup>29</sup>。セイラプログラムのためのドナー支援プログラム（PLG）の次フェーズ（2006年以降）の計画ミッションが2005年3月に実施される予定である。このプログラムへのDfID、Sida、UNDPの協力関係は継続する。

内務省は、セイラプログラムの実行委員会（Ex.Com）を内務省州事務所の長官の下に置くことを提案している。一方で、セイラプログラムのドナー支援プログラムは、セイラプログラムは各省を調整する立場にあり、特定の省庁の指揮下に入れば他省とのパートナーシップを失うことになるため、内務省の下に置かれることはないとしている。セイラプログラムの将来的な位置づけは、カンボジア政府の地方分権・業務分散戦略の策定を待つ必要があると思われる。

## 2-2-4 行政改革評議会の組織・機能・課題

### (1) 設置の経緯

1999年6月に発令された準行政法<sup>30</sup>により、国政改革最高評議会（Supreme Council for State Reform）の行政改革の分野で補佐する組織として行政改革評議会（Council for Administrative Reform: CAR）が発足し、閣僚評議会官房に設置された。行政改革評議会は、国政改革最高評議会の指示のもと、政策と行政改革プログラムを実施・フォローアップすることを使命としている。

### (2) 組織構成、予算、業務、人材

1) 行政改革評議会は以下の10人で構成される。

- |                 |         |
|-----------------|---------|
| ① 閣僚評議会担当大臣     | 議長      |
| ② 土地管理・都市化・建設大臣 | 副議長     |
| ③ 閣僚評議会次官       | 委員、事務総長 |
| ④ 公共事業省次官       | 委員      |

<sup>28</sup> Seila Task Force. 2005. "Seila Program Annual Work Plan and Budget."

<sup>29</sup> セイラプログラムの移管に関して、2005年2月7日付でセイラタスクフォース議長である経済財務大臣H.E. Keat Chhonから地方分権・業務分散担当副大臣サー・ケン宛に公式文書が発信されている。

<sup>30</sup> Royal Government Sub-Decree on the Creation of the Council for Administrative Reform

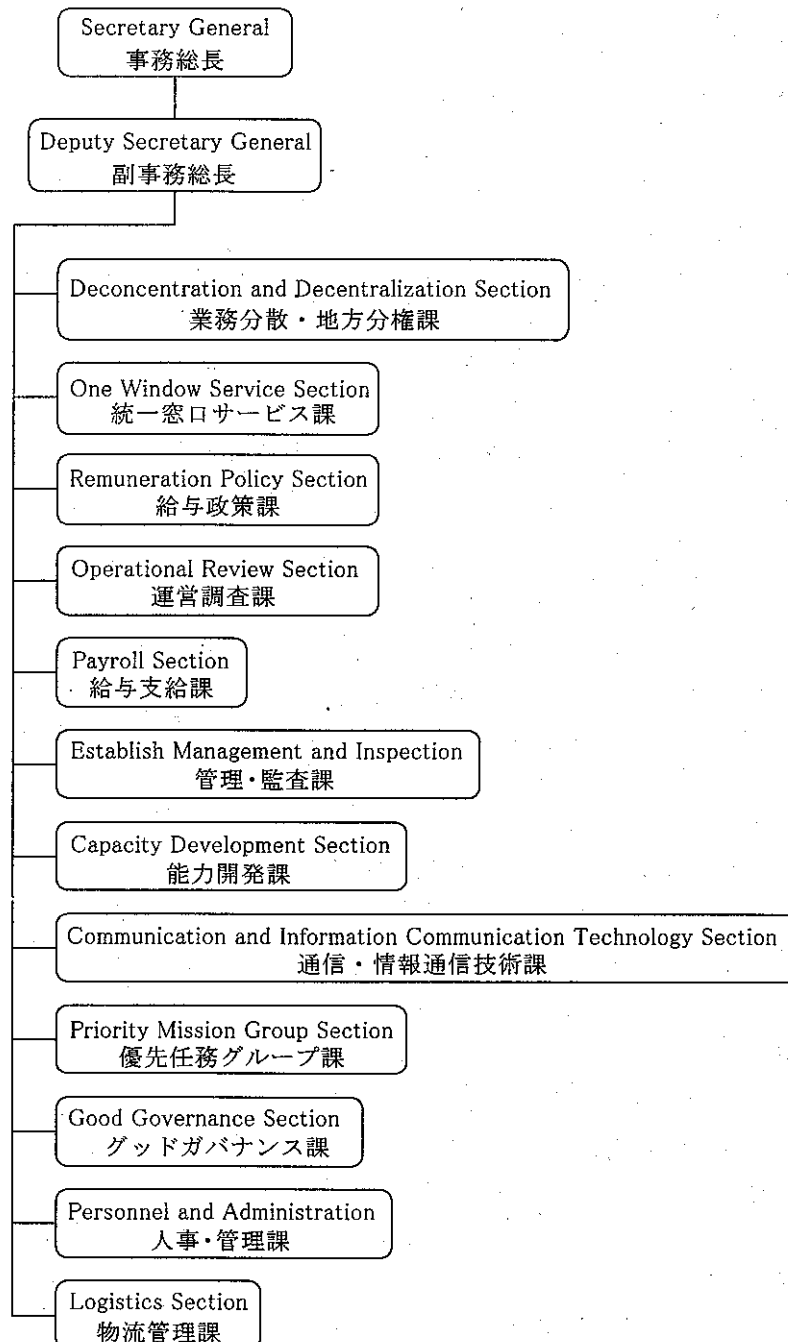
- |                 |    |
|-----------------|----|
| ⑤ 経済財務省次官       | 委員 |
| ⑥ 内務省次官         | 委員 |
| ⑦ 保健省次官         | 委員 |
| ⑧ 農林水産省次官       | 委員 |
| ⑨ 教育・青年・スポーツ省次官 | 委員 |
| ⑩ 社会・労働・職業訓練省次官 | 委員 |

2) 行政改革評議会の機能・職務は以下のように定められている。

- ・行政改革推進のためのプログラム・プロジェクトを国政改革最高評議会に提案する。
- ・国政改革最高評議会の指示に従って行政改革の戦略・プログラムを実施する。
- ・権限の範囲内で、行政改革プログラム実施に必要な決定や指示をすべての省庁・組織に通達する。
- ・行政改革に関する各省の活動を調整する。
- ・各省の行政改革プログラムの実施をフォローアップし、進捗を国政改革最高評議会に報告する。
- ・行政改革に必要な法的規範について国政改革最高評議会に提言する。
- ・行政改革に必要な国家予算、国外からの支援の調達を調整する。
- ・権限の範囲内で、行政改革に関連する省庁・組織に基本的な技術支援を提供する。
- ・行政改革の目標、活動、進捗について情報提供する。

3) 行政改革評議会の実施機関である事務総局は、2000年11月に署名された準行政法<sup>31</sup>によりその組織構成と機能が規定されている。行政改革評議会事務総局の使命は、行政改革評議会議長の指示に従って行政改革プログラムを実施することである。組織構成については、最近の改革により図2-13のように変更された。事務総長の下に5人の事務次長が配置され、それぞれ複数の分野を担当している。事務次長の管理下に12の課が置かれている。行政改革評議会には約50人の職員が勤務している。行政改革評議会自体は閣僚評議会の官房に設置されているが、閣僚評議会出身の職員は4～5人程度で、その他は様々な政府機関からの出向者である。行政改革評議会は永続的な機構ではないため、評議会がその使命を終える時には職員も前職に戻る想定である。

<sup>31</sup> Royal Government Sub-Decree on the Secretariat General of the Council for Administrative Reform



出所：行政改革評議会提供の資料と聞き取りにより作成

図 2-13 行政改革評議会事務総局

### (3) 業務分散化推進の企画実施、評価・モニタリングの現状

1999年に承認された行政改革国家プログラム(National Program for Administrative Reform)は、政府の任務を実行するパートナーとしての行政と公共サービスの向上を目的としている。第一期の主な成果は以下の5項目だった。

- 1) 公務員の構成と配属の記録と管理
- 2) 人事管理、動機付けのための基礎的手段の開発
- 3) 共同サービス提供に関する省庁のニーズ調査

- 4) 行政を市民に近づけるための準備作業
- 5) 改革を計画・管理する能力の強化

2004年から2008年までの行政改革プログラム<sup>32</sup>では、主に以下の4分野での活動を予定している。

- 1) 公共サービスの向上：民営化、民間との契約、業務分散、地方分権、その他の手段を活用して公共サービスの質の向上を目指す。
- 2) 給与向上と雇用：適正で持続的な報酬と効果的な配置、管理による行政の業務遂行能力の強化を目指す。
- 3) 人材と組織の能力開発：研修、技術支援、情報通信技術などの手段の効果的な活用を通じた行政の能力強化を目指す。
- 4) 情報通信技術の促進：迅速で効率的なサービス提供を実現することを目的とする。同時に透明性、説明責任を強化する。

公務員の能力開発に関しては、行政改革評議会はすべての省庁に横断的に必要とされる機能・技術の強化に焦点を合わせている。研修の実施機関としてではなく、情報技術の活用により既存の研修・能力開発の機会を調整する機関として、研修の効果的な実施に貢献することを目的とする。昨年度、カンボジア国内で実施されている公務員の能力向上に関する活動の実績を調査し、能力開発のフレームワークを提言する報告書<sup>33</sup>を作成した。このフレームワークに基づいて、政策策定、公共部門管理、ガバナンスなどの横断的な課題に関する公務員の能力向上のマスタープランを作成する計画がある。

#### (4) 行政サービス向上プロジェクトの実施状況と課題

1) 行政改革評議会は、業務分散政策のパイロット活動としてバタンバン郡とシエムリアップ郡の行政機能強化プロジェクト<sup>34</sup>を実施している。この事業の実施に先立って、行政改革評議会は、関係省庁の職員に対して業務分散・地方分権に関する研修を行った。2004年10月から12月までの3か月間、週1回、1日4時間のスケジュールで35人の省庁職員とNGOから1人、プノンペン市から1人、GTZから5人が受講者として参加している。研修講師は、内務省、経済財務省、コンサルタント（UNDP、GTZ）、カナダの大学教授などに依頼した。省庁からの参加者は、業務分散に関わっている局長クラスの職員で、研修後はシエムリアップ郡、バタンバン郡でのパイロット事業に携わっている。

このパイロット事業の特徴的な活動として、各省の郡事務所の機能を一箇所に集める「One Window Service」と呼ばれるものがある。シエムリアップ郡では、現在のところ商業省、公共事業運輸省、文化芸術省、観光省、鉱工業エネルギー省がシエムリアップ郡に権限を委譲し、共同の窓口「One Window Office」で住民へのサービスを提供してい

<sup>32</sup> Council for Administrative Reform. 2004. "Program for Administrative Reform 2004-2008."

<sup>33</sup> Cambodia Development Resource Institute. 2004. "A Management Framework for Capacity Development : Mandating Effectiveness and Value for Money."

<sup>34</sup> Strengthening of Pilot City Administrations Battambang and Siem Reap : Revenues and Budget, Transparency and People's Participation

る。この活動のための調整委員会があり、以下のメンバーにより構成されている。現在までにシエムリアップ州では5回の会合が開かれ、職員、予算などを決定している。

- ① シエムリアップ州副知事
- ② コミュニオン支援国家委員会代表
- ③ 行政改革評議会代表
- ④ 内務省代表
- ⑤ 土地管理・都市計画省代表
- ⑥ 文化芸術省代表
- ⑦ 経済財務省代表
- ⑧ 商業省代表
- ⑨ 鉱工業エネルギー省代表
- ⑩ 公共事業運輸省代表
- ⑪ 観光省代表
- ⑫ 5～11の各省州事務局
- ⑬ APSARA（アンコールワットを保護・管理する公的機関）

この活動を実施するうえでの課題のひとつとして、給与面があげられる。今までサービス提供の見返りとして郡の政府職員は住民から賄賂を受け取り、事実上の給与補填としていたが、共同窓口では正規の料金で住民にサービスを提供しなければならないとされた。この正規料金でのサービス提供を確保するための対策として、One Window Serviceに従事する政府職員には、経済財務省が優先課題グループ（Priority Mission Group：PMG）<sup>35</sup>用として1500万US\$確保している国家予算の中から給与補填が支払われることが計画されている。支給される月額額は、カテゴリーAの公務員（学士以上）が52万リエル（約130US\$）、カテゴリーB（中級）が35万リエル（約87.5US\$）、カテゴリーC（高卒）が19万リエル（約47.5US\$）となっている。この給与補填が正規料金で住民にサービスを提供するためのインセンティブとして機能することが期待されている。

今まで経験のない共同窓口でのサービス提供を円滑に実施するためには、関係職員の業務分散に関する知識・理解を深める必要がある。最近、行政改革評議会とセイラプログラムの間で、業務分散での連携に関する契約が結ばれた。この契約に基づき、行政改革評議会はセイラプログラムの予算でシエムリアップ郡、バタンバン郡に業務分散に関する研修講師を派遣することを計画している。

行政改革評議会では、シエムリアップ郡、バタンバン郡で一定の成功を収めたあとは、プノンペン市とシハヌークビル市に活動を拡大したいと考えている。

- 2) 行政改革評議会が実施しているもうひとつのプロジェクトに、WBのローンを使った経済公共分野能力開発プロジェクト（Economic and Public Sector Capacity Building Project：EPSCB Project）がある。行政改革評議会の事務総長がプロジェクトコーディネーター、事務次長の1人がプロジェクトマネージャーとして運営しているこのプロジェクトには、

<sup>35</sup> 行政改革の一環として優先的な政策課題に対して経済財務省が別枠で予算を配分する仕組み

a) プロジェクト管理、b) 研修企画・実施、c) 組織強化、d) 遠隔学習センター〔WBのGlobal Distant Learning Network (GDLN) を利用〕が含まれている。

研修企画・実施には以下の3種類がある。

- ・ 上級幹部コース (Advance Executive Program : AEP)  
シニアレベルの公務員対象にした、国内外の講師によるワークショップ、セミナー
- ・ 官房職員コース (Professional Development Program : PDP)  
各省の大臣官房職員、州知事の官房職員を対象とした8モジュール(1モジュール1週間で全8週間)の研修コース
- ・ 管理職コース (Management Development Program : MDP)  
各省の局長以上の管理職を対象とした4モジュール(4週間、主に午前中だけの講義)の研修コース

上級幹部コースは研修対象者が政府の要職に就いているため日程の調整が難しく、ワークショップ、セミナーはまだ実現していない。

官房職員コースでは、国際コンサルタント企業と契約して研修の企画、カリキュラム作成、教材開発を行った。8モジュールの研修の内容は、①開発政策、②ガバナンス、③公共部門管理、④財政管理、⑤応用開発経済学、⑥政策立案、⑦財政手法、⑧調査手法となっている〔研修プログラムの内容は付属資料3の3-4(98頁)を参照〕。

第一回の研修を中央省庁から42人、州から18人の研修受講者に対して実施し、2005年3月4日に日程を終了した。また、契約内容にはカンボジア人講師への技術移転が含まれている。行政改革評議会が研修講師募集の新聞広告を出し、応募のあった50人程度から12~13人を選抜した。出身母体は経済財務省、王立行政学院、私立大学などである。初回の研修では主に国際コンサルタントが講師を務めたが、今後の研修はこれらのカンボジア人講師による実施を予定している。

4月下旬のクメール正月明けに管理職コースの第一回研修を実施する予定である。官房職員コースで使用した研修カリキュラムの8モジュールのうち①開発政策、②ガバナンス、③公共部門管理、④財政管理の4モジュールに多少の改定を加えて利用する。管理職コースのあとで第二回以降の官房職員コースを州レベルで実施することを計画している。

## 2-2-5 地方分権・業務分散政策のための各省合同ワーキンググループ

### (1) 設置の経緯

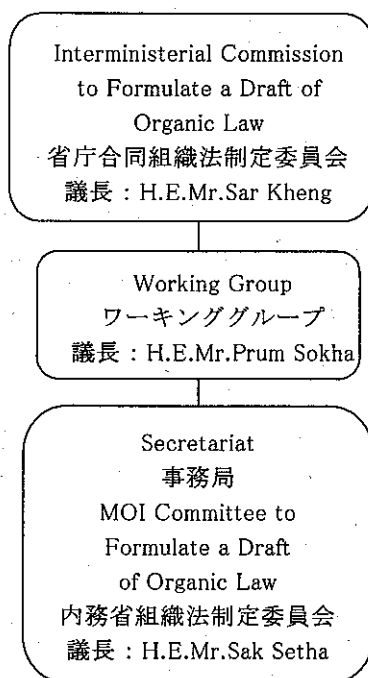
2004年3月に首相の任命により地方分権・業務分散の政策、枠組み、活動計画、ドナーの支援を調整する仕組みを策定することを目的とした各省合同ワーキンググループが設立された。議長にはカンボジア政府・ドナー協調ワーキンググループの議長であるカンボジア開発評議会のチェン・ヤナラが就任。内務省、経済財務省、計画省、女性省、農村開発省、閣僚評議会、コミュニケーション支援国家委員会、その他関係機関の代表で構成されている。このワーキンググループは、上述の作業が終了した時点でその使命を終えることになっている。

この各省合同ワーキンググループを支援するために、主要ドナーが地方分権・業務分散サブワーキンググループを結成した。各省合同ワーキンググループは、ドナーサブグループの資金協力を受けて、地方分権・業務分散戦略の策定を支援するコンサルタントと契約した。現在コンサルタントによる業務が進められている。

## 2-2-6 組織法制定のための各省合同委員会

### (1) 設置の経緯

2004年12月に副首相兼内務大臣のサー・ケンから提出された文書に基づき、2005年1月に首相より当該各省合同委員会の設立に関する文書が公布された<sup>36</sup>。本委員会は、州、市、郡の行政・管理に関する法律（通常、Organic Law：組織法と呼ばれる）の起案を目的としている。組織法が施行された時点で本委員会はその使命を終える。



出所：委員会設立文書と関係者からの聞き取りにより作成

図2-14 組織法制定のための各省委員会

### (2) 組織構成、予算、業務、人材

1) 委員会の構成は以下のようになっている。

- |             |     |
|-------------|-----|
| ① 内務大臣      | 議長  |
| ② 閣僚評議会担当大臣 | 副議長 |
| ③ 経済財務大臣    | 副議長 |
| ④ 農村開発大臣    | 委員  |
| ⑤ 計画大臣      | 委員  |

<sup>36</sup> Royal Government of Cambodia No. 04 SSR "Decision on Establishment of Interministerial Committee to Formulate a Draft of Organic Law"

- |                            |    |
|----------------------------|----|
| ⑥ 商業大臣                     | 委員 |
| ⑦ 土地管理・都市計画・建設大臣           | 委員 |
| ⑧ 教育青年スポーツ大臣               | 委員 |
| ⑨ 環境大臣                     | 委員 |
| ⑩ 保健大臣                     | 委員 |
| ⑪ 観光大臣                     | 委員 |
| ⑫ 鉱工業エネルギー大臣               | 委員 |
| ⑬ 公共事業運輸大臣                 | 委員 |
| ⑭ 農林水産大臣                   | 委員 |
| ⑮ 女性大臣                     | 委員 |
| ⑯ 社会・退役軍人・復興大臣             | 委員 |
| ⑰ 職業訓練大臣                   | 委員 |
| ⑱ 国家行政サービス事務局次官            | 委員 |
| ⑲ 地方分権・業務分散戦略策定ワーキンググループ議長 | 委員 |

2) 委員会の機能・責務として以下の6項目が定められている。

- ① 法律起案のために必要なすべての関連情報を収集する。
- ② 政策と組織法の立案のために州、市、郡の行政改革に関する提案を、国内外、市民社会、開発パートナーから集める。
- ③ 調査・分析を行い、政府に対して地方政府の改革を提言する。
- ④ 政策の枠組みに関して関係者と協議する場を設ける。
- ⑤ 法案を政府に提出する。
- ⑥ 法案を国会に提出するための手続きにおいて閣僚評議会と協力する。

3) 各省委員会の下部組織としてワーキンググループがあり、以下のメンバーからなる。ワーキンググループの責務と活動内容は各省委員会により決定される。

- |                                    |          |     |
|------------------------------------|----------|-----|
| ① プルム・ソカー                          | 内務省次官    | 議長  |
| ② クン・フンセリット                        | 内務省次官    | 副議長 |
| ③ ノース・サアン                          | 内務省次官    | 副議長 |
| ④ サク・セター                           | 内務省行政総局長 |     |
| ⑤ 各省委員会の構成員となっているすべての省庁の総局長または副総局長 |          |     |

各省委員会の活動に必要な予算と資機材は、内務省の行政予算を活用し、人材は内務大臣官房の職員と必要に応じて委員会を構成する他省庁の職員も活用できるとしている。

(3) 地方分権化推進の企画実施、評価・モニタリングの現状

現在までのところ、組織法制定のための各省委員会はまだ一度も開かれていない。ただし、委員会とワーキンググループの下に、2003年に設立された内務省の組織法委員会が事務局として位置づけられており、現在も活動を続けている。関連資料の研究などをしており、上述の地方分権・業務分散のための各省ワーキンググループと情報を交換したり、会



合を持ったりしている。

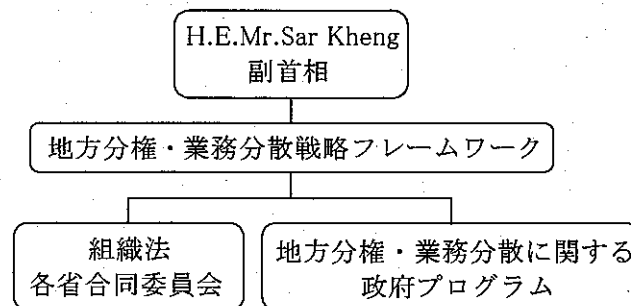
州・郡政府の組織法は地方分権・業務分散戦略が策定されたあと、その戦略に基づいて起案される予定であるため、まだ草案も作成されていない。組織法の制定は2006年になるのではないかと見られる。ただし、行政総局は、以下の対象地域に合わせて3種類の組織法の策定を検討している。

- 1) すべての州、地方の郡、3特別市（ケップ、パイリン、シハヌークビル）
- 2) すべての州都といくつかの郡
- 3) プノンペン特別市

## 2-3 地方行政の制度整備の現状と課題

### 2-3-1 地方分権・業務分散戦略

地方分権・業務分散政策に関する最近のカンボジア政府の動きとして、副首相兼内務大臣のサー・ケンが首相から地方分権・業務分散の担当として指名された。これにより、今まで複数の政府機関がそれぞれに進めていた地方分権・業務分散に関する政府の対応は、サー・ケンの指揮下で調整されることになる。現在、地方分権・業務分散戦略フレームワーク（Decentralization and Deconcentration Strategy Framework）がサー・ケンの下で作成されているところで、2005年3月31日～4月1日のワークショップで発表される予定になっている。図2-15のように、戦略フレームワークが完成したあと、その枠組みのなかで、州・郡行政体の組織法が組織法各省合同委員会によって起案される。また、地方分権・業務分散に関する政府プログラムが、現在のセイラプログラムなどを統一する形で計画されるものと考えられている。

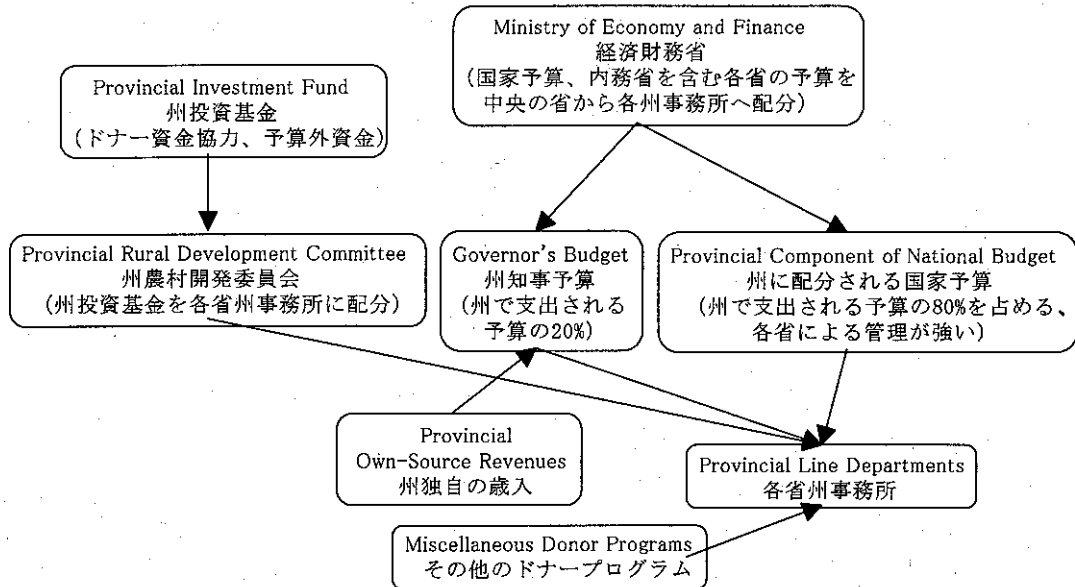


出所：PLGアドバイザーMr. Scott Leiperからの聞き取りにより作成

図2-15 地方分権・業務分散戦略

### 2-3-2 税財政制度

図2-16に表されるように、政府の通常予算は経済財務省から各省に配分され、各省から州事務所に配分される。内務省から州事務所へ配分される州知事予算は、全体の20%程度で、残りの80%は他省庁からそれぞれの州事務所へ配分される予算である。知事の予算には多少の州独自の歳入が加わり、各省州事務所には州で事業を実施するドナープログラムの予算が加わる。また、国家予算とは別の予算外の資金として、セイラプログラムが州農村開発委員会に配分している州投資基金（Provincial Investment Fund：PIF）がある。この予算は州農村開発委員会（Provincial Rural Development Board：PRDC）が管理し、州開発計画に沿って各省州事務所に配られる。



出所：Bartholomew, Ann and Mary Betley. 2004. "Deconcentration: Provincial Budget Operations."

図 2-16 州レベル予算の概要

州の予算管理・支出システムは非常に複雑で予算の遅配も多く、州レベル以下での事業実施の障害にもなっている。その解決策のひとつとして、現行の州予算システムの枠外で州レベルの予算計画管理のパイロット事業がいくつか実施されている。Accelerated District Development (ADD) は、州レベルでの煩雑な支出行為を回避し、直接州以下のサービス提供者に資金を届けるための仕組みで、主に保健省が利用している。Provincial Action Program (PAP) は基礎サービスの行政と支出を簡易化する試みで、農業、保健、教育、農村開発分野の給与以外の予算を対象としているが、現在までのところ保健省と教育省のみが利用している<sup>37</sup>。

セイラプログラムでは、各州に財政アドバイザーを配置して、州財務局 (Provincial Treasury) の活動を支援している。それでもプログラムの活動を実施するうえで予算管理・支出行為は課題の多い分野とされている。例えば、中央政府からコミュン評議会に配分されているコミュン基金が各州の州財務局により管理されているが、セイラプログラムのアドバイザーチームの調査でそのサービスの遅さ、非効率性などが指摘されている。アドバイザーチームは州財務局に代わる機能として各コミュン評議会の個別の銀行口座を開かせることを提案しているが、経済財務省内部に根強い反対意見があるという。経済財務省で地方分権化を担当している地方政府財政局 (Department of Local Government Finance) は、必要な政策・改革を推進するための資金も能力も不足している状況にある。このため、UNDPの協力により財政改革を支援するコンサルタントが地方政府財政局に派遣される計画がある<sup>38</sup>。

一方、コミュンレベルの財源は、主に税金などによる独自財源、機関委任事務執行に対する対価、中央政府からの補助金の3つで構成されることがコミュン行政運営法により規定されている。中央政府からの補助金は、現在までのところ国の予算とドナーからの資金協力を合

<sup>37</sup> World Bank. 2004. "Cambodia at the Crossroads."

<sup>38</sup> SPM Consultants. 2005. "DFID/SIDA Permanent Advisory Team on the Seila Program Fourth Mission Report."

わせてコミューン基金という形で配分されている。前述のとおり、ひとつのコミューン評議会に配分されるコミューン基金は年間で平均1万US\$程度である。そのうち、約3割がコミューン評議会議員の月給や村長への手当などの行政管理費に使われ、残りの7割が開発事業に使われている。

中央政府からの予算配分とは別に、コミューン評議会は独自財源を持つことが認められている。税収の内訳は、土地税、不動産税、賃貸税、公共サービス料、公共財産の運用益等である。しかし、課税に関する具体的な法規や手続きが整備されていないこともあり、現実にはコミューンでの徴税は難しい。徴税を含めた自己財源の確保がコミューン評議会の今後の課題のひとつになっている。

### 2-3-3 地域レベル（州、郡、コミューン）の役割と相互関係

地方行政体（州、郡、コミューン）は中央政府の出先機関としての役割を負っていて、それぞれ以下のような業務を担当している。

表2-9 地方行政体の業務

州・市が行っている業務	郡・区が行っている業務	コミューンが行うべき業務
<ul style="list-style-type: none"> <li>・戸籍の作成・管理</li> <li>・許認可事項（営業、建設許可、バスタクシーの営業許可等）</li> <li>・車両登録</li> <li>・選挙人名簿管理</li> <li>・警察行政</li> <li>・土地登記</li> <li>・環境行政</li> <li>・物価の監視</li> <li>・民間の武器統制</li> <li>・文化遺産の保護</li> <li>・児童福祉など</li> </ul> <p>（1994年2月15日内務省令）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・戸籍の作成・管理</li> <li>・家畜登録台帳の維持</li> <li>・車両登録台帳の維持</li> <li>・区・郡の状況の市・州への報告など</li> </ul> <p>（1994年2月15日内務省令）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安全と公共秩序維持</li> <li>・必要な公共サービスの提供</li> <li>・住民福祉</li> <li>・社会経済開発の促進と住民の生活水準向上</li> <li>・環境と天然資源の保全</li> <li>・住民仲裁</li> <li>・住民のニーズを満たすための一般事務</li> </ul> <p>（コミューン行政運営法第43条より）</p>

出所：ASEAN諸国の地方自治、(財)自治体国際化協会、2004年より一部修正

コミューン評議会の設立により、州行政には新たにコミューン評議会支援に関する業務が追加された。内務省の法令<sup>39</sup>により、コミューン評議会の支援に関して内務省から州知事に委譲された任務は以下のとおりである。

- ・コミューン評議会の会議の定期的なモニタリング
- ・コミューン評議会の行政、財務、手続きに関する機能のモニタリング・評価
- ・コミューン評議会がその権限を越えて行動を起こした場合、または法規に従わなかった場合の介入・調停
- ・紛争の調停・解決
- ・コミューン評議会の議員が職務遂行能力を失ったことの判断

<sup>39</sup> Prakas on Delegation of Powers to Provincial/Municipal Governors in Support of Commune/Sangkat Councils

- ・ コミューン評議会と住民の能力開発に対する支援
- ・ 解散したコミュニティ評議会の暫定的な管理
- ・ 関係機関とコミュニティ評議会に対する指示の発令

地方分権化政策の中で、郡レベルは公式に明記された役割はなく、郡と州、郡とコミュニティ評議会との関係は非公式である。コミュニティ評議会に対する支援体制も正規に定められたものはないが、実際に郡レベルからコミュニティ評議会に対して実施している支援には以下の事項が含まれる。

- ・ 住民登録、選挙人登録に関する技術支援
- ・ 治安維持と土地管理に関する支援
- ・ コミューン評議会とNGOの連携促進
- ・ コミューン評議会の研修と郡統合ワークショップ（District Integration Workshop : DIW）の準備
- ・ 郡統合ワークショップへの出席
- ・ 副群長の中には郡ファシリテーションチーム（District Facilitation Team : DFT）のメンバーとして活動している者がいる
- ・ その他の技術支援、助言<sup>40</sup>

#### 2-3-4 地域レベル（州、郡、コミュニティ）の社会経済開発計画の策定と実施

州レベルでは、セイラプログラムのもとで、各州の社会経済開発計画が作成されている。州とコミュニティの社会経済データを収集し、その分析に基づいて州開発5ヵ年計画が作成され、さらに州開発投資計画が3年のローリングプランとして作成される。各州で優先課題とされた事業について、州投資基金（Provincial Investment Fund : PIF）が関連省庁の州事務所に配分され、活動が実施される。ただし、州投資基金で実施される事業は州内の事業の一部でしかない。セイラプログラムの枠の外では、各省がそれぞれの予算を使って活動を展開しており、セイラプログラムと直接連携していないドナーやNGOの活動も行われている。

郡レベルではセイラプログラムの枠組みの中で、郡統合ワークショップ（District Integration Workshop : DIW）が年に一度開かれる。各郡でコミュニティ評議会の優先課題が集められ、郡の優先課題や各分野での支援の必要性などが協議される。ただし、セイラプログラムでの郡レベルの役割は限定的で、州やコミュニティのように開発基金が配分されて事業を主体的に実施することはない。

コミュニティの開発計画に関してはコミュニティ評議会が開発の優先課題を検討し、計画を作成するが、州知事は計画の妥当性、実行可能性、関連法規との関連などの見地からコミュニティ開発計画に提言をする権限があり、場合によっては開発計画・予算の承認を保留できる。さらに、州知事は内務省に対してコミュニティ評議会への資金支援を一定の条件を満たすまで停止するよう要請することもできる<sup>41</sup>。この開発計画に基づいて、コミュニティ基金の用途を決定し、コミュニティの開発事業を実施する。これらの計画から事業実施までの手続きはセイラプログラムに

<sup>40</sup> NCSC. 2004. "Review of Decentralization Reform in Cambodia: Policy and Practice."

<sup>41</sup> NCSC. 2004. "Review of Decentralization Reform in Cambodia: Policy and Practices."

よって詳細に決められており、その手続きを習得するための研修がコミューン評議会に対して毎年実施されている。

### 2-3-5 特別市の地方行政制度の現状と課題

現在カンボジアには4つの特別市がある。都市化の進む首都のプノンペン市、商業・港湾都市のシハヌークビル市、地方都市のケップ市及びパイリン市と、それぞれの特別市の性格は異なる。これらの特別市では経済の規模によって必要とされている公共サービスが異なるにも関わらず、すべての州と特別市には同じ行政制度が適用されている。

特別市が抱える重要な課題として、都市化の政策とプロセスに関する市の役割と中央政府の責任が不明確なことが指摘されている。例えば、土地管理・都市計画・建設省の市事務所は、都市政策の立案、土地管理、開発計画などの特別市の都市化に関する事項を所掌しているが、一方で市行政は内務省から任命されている市長によって統轄されている。行政官の長として、市長は市の土地管理局を指揮する権限を与えられてはいるが、実際には各省の市事務所はそれぞれの中央省庁に対して責任を負っており、市長の権限は非常に限られている<sup>42</sup>。

首都プノンペンの市行政では1,000人以上の職員を雇用し、水道税やその他の財産への課税、非公式な課税も併せていくらかの歳入がある。130万人の人口を持つこの首都を、プノンペン市長は明確な法律に基づくことなく運営せざるを得ない状況にある<sup>43</sup>。

## 2-4 他ドナーの援助動向・援助計画

### 2-4-1 GTZ：地方分権・業務分散プロジェクト

GTZは地方分権・業務分散プロジェクト（Decentralization and Deconcentration Project）で技術支援アドバイザー<sup>44</sup>をNCSCと行政改革評議会に派遣している。このアドバイザーは、NCSCの事務局である内務省DOLAと、行政改革評議会の事務局である閣僚評議会の両方に事務所を持っている。現在までの活動の主な成果は、DOLA、UNDPとの協力で、地方分権レビュー<sup>45</sup>をまとめたことと、政策レベルへのアドバイスを通じて州・郡行政機構の組織法策定への道を切り開いたことである。2004年度までは活動計画（ZOPP方式）に基づいて活動していたが、投入や成果で評価するのは不十分で、地方分権推進に与えたインパクトで協力を評価すべきだと考えるため、2005年からは活動計画の代わりに以下の4つの軸に沿って協力を行うことを予定している。

- (1) 政策、法規策定
- (2) 政府の機能・サービスについてのデータ収集・編集
- (3) 地方分権・業務分散のための能力向上
- (4) 市民社会の参加

GTZのアドバイザーは、DOLAが州・郡レベルの研修を実施するための技術協力は有効だと考える。GTZがコンポントム州とカンポット州で農村開発プロジェクト（Rural Development

<sup>42</sup> NCSC. 2004. "Review of Decentralization Reform in Cambodia: Policy and Practices."

<sup>43</sup> SPM Consultants. 2004. "DFID/Sida Permanent Advisory Team on the Seila Program. Third Mission Report."

<sup>44</sup> Mr. Luc De Meester, GTZ Team Leader

<sup>45</sup> NCSC. 2004. "Review on Decentralization Reform in Cambodia: Policy and Practices."

Project) との連携で現場活動を実施しているが、州レベルの職員研修のカリキュラムをコンサルタントが作成する予定なので、研修カリキュラムやその他関連資料をJICAの協力で活用することも可能である。GTZには全州を対象とする資金はないため、JICAがこの分野で参加することは相互の協力が相乗効果を生むことが期待できる。州レベルの研修内容としては、それぞれの政府の機能と地方分権の全般的知識が妥当ではないかと考える。これらの内容は、組織法が制定されて州政府の制度が変わっても有効だと思われる。

#### 2-4-2 UNDP: 地方分権支援プログラム

地方分権支援プログラムでの協力は、地方分権政策と、地方分権における財政改革に分かれており、地方分権政策アドバイザー<sup>46</sup>をDOLAに、財政改革アドバイザーを経済財務省地方財政局にそれぞれ派遣している。

地方分権支援プログラムには以下の3つの活動内容がある。

- (1) 長期地方分権政策の策定
- (2) 各省業務のコミューンへの分散の促進
- (3) コミューン評議会のネットワーク化の促進

長期地方分権政策に関しては、前述の地方分権レビューを作成した。コミューンへの業務分散に関しては、現在のところコミューン評議会には各省の業務を実施するだけの能力がないため、代わりに地方政府の制度改革について支援している。コミューン評議会のネットワーク化では、コミューン評議会連合で知見の交換や共通の行政サービスの提供などを進めている。地方分権政策アドバイザーの任期は2005年9月または12月までだが、その後、UNDPはプロジェクトの第2フェーズでコミューン評議会間の交流活動に焦点を合わせた協力をする予定。

DOLAの能力向上への技術協力では、最初にDOLAの現在の活動を支援し、次に州レベルでパイロット事業を実施する方法が有効であると、地方分権政策アドバイザーは考えている。JICAが州・郡レベルの研修を支援するのであれば、協力して活動を実施したいとしている。

#### 2-4-3 ADB: コミューン評議会開発プロジェクト

2003年2月に承認されたコミューン評議会開発プロジェクトは、計画では2006年2月に活動を終了することになっているが、活動のひとつであるコミューン評議会事務所の建設が遅れているため少なくとも6か月は延長されると思われる。DOLAが実施機関であり、プロジェクトコーディネーターを含む4人が地方行政局からのカウンターパートとしてプロジェクト運営に従事している。

プロジェクトの規模は1,740万US\$で、活動は4つの分野に分かれている。

- (1) コミューン評議会事務所の建設、機材等
- (2) コミューン評議会議員と政府職員への研修、技術協力アドバイザー派遣
- (3) コミューン評議会への航空写真提供と土地利用計画
- (4) 住民登録

<sup>46</sup> Dr. Shyam K. Bhurtel, Decentralization Policy Advisor

コミュニティ評議会建設のための予算（ADBローンで1000万US\$）は、MEFの名義で内務省が銀行口座から州財務局にあるコミュニティの口座へ送金される。ローカルコンサルタント（建築部門）と州地方行政課（主に現場での調整活動）が適切な建設と資金の活用をモニターする。440事務所の建設が計画されているが、建設予定地は全国に散らばっているにもかかわらず建設を支援するローカルコンサルタントが3人しか雇われていないため、進捗が遅れている。

研修の予算はSidaからの無償資金協力がある。Sida用の銀行口座を中央で開設し、その口座から個々の研修に必要な費用をDOLAが使っている。州財務局への送金はしない。研修はNCSCの研修計画の一部として含まれている。

コミュニティの土地利用計画の技術協力はSidaの無償資金協力でまかなわれる。なお、本プロジェクトの一環で全国の約35%をカバーする航空写真の撮影が既に行われた。これにより、これまでのプロジェクト（JICA開発調査約30%、世銀15%、ADB20%）と合わせて国土全体の航空写真撮影が完了している。今後、コミュニティ間の境界線を引く作業を実施する予定。

住民登録は、オランダの無償資金協力で240万US\$、1,800台のタイプライターを郡とコミュニティ評議会に供与した。住民登録はコミュニティレベルで実施され、タイプ打ちされた登録簿は一部が郡事務所に、一部が州裁判所に、原本がDOLAに送られる。DOLAが州レベルの職員を研修し、州職員がコミュニティ評議会を研修している。コミュニティ評議会には、インセンティブとして、登録者100人につき5US\$支給することになっている。現金が間違いなくコミュニティ評議会に届くように、州地方行政課の職員が直接評議会議長に手渡し、署名をもらうことを義務付けている。コミュニティに現金を届けるときには、州地方行政課の職員に1日15US\$の手当てを支払っている。これらの費用を州レベルで必要なときにすぐに引き出せるようにするため、州財務局ではなく、商業銀行（ACLEDA Bank）に口座を開いている。通常ならば、州財務局の口座を使わなければいけないので、かなりの特例といえる。州地方行政課がコミュニティ評議会をモニターし、現金を支給する必要があるときにはDOLAに報告し、承認を待って銀行から現金を引き出し、コミュニティ評議会に届ける、という手続きをとっている。

DOLAは業務実施能力はあるが、政策立案や研修教材作成などではまだ能力が不足しているので、この点での技術協力は有効だとCCDPのプロジェクトコーディネーターは考える。州地方行政課の能力向上は、CCDPの実施にも役立つ。

## 第3章 国別特設研修「地方自治体行政」コースの評価

### 3-1 評価方法の概要

#### (1) 研修コースの到達目標

JICAは1999年から2003年までの5カ年間にわたり国別特設研修「地方自治体行政」を実施した。同研修はカンボジア国中央省庁および地方政府〔主として内務省（MOI）およびその関連機関〕において地方自治体行政分野に従事している行政官を毎年10名、計50名（5カ年間）を対象者とし、東広島市が中心となって実施してきたものである。

研修員の氏名、所属先（受講当時）等は付属資料4を参照。

研修コースの到達目標は以下のとおりである。

#### 研修コースの到達目標

- ・中央集権から地方分権へ移行した明治以降の地方自治の沿革および今日における制度・法体系の概要を理解する。
- ・広島県及び東広島市の事例を通じて、地方自治体の業務内容・市民に提供するサービスがいかに広範囲に及ぶかを理解する。
- ・地方自治体運営の基盤ともなる、税制・財政運営および選挙制度の実務、また消防及びごみ処理などの広域的取り組みについても理解を深める。
- ・日本の地方自治制度の沿革および市町村・県・国との位置づけを理解したうえで、地方自治制度、税制制度、公務員制度等の概要を理解する。
- ・上記の理解をもとにディスカッションを通じて、日本とカンボジアの両国を比較しながら、自国の地方自治にかかる制度整備・振興策をファイナルレポートとして取りまとめる。

#### (2) 評価のためのデータの収集

国別特設研修の評価を実施するため、文献調査、アンケート調査およびインタビュー調査を実施した。

文献調査は、『カンボジア地方自治体行政コース 実施報告書』（東広島市、1999年～2003年）、『国別特設カンボジア「地方自治体行政」コース：ジョブレポート／ファイナルレポート』（JICA中国国際センター、2000年～2003年）等を基に実施した。

アンケート調査は帰国研修員50名に事前に質問状を送付、14名から回答を得た。

インタビュー調査は研修を実施した東広島市職員の方々、研修講義の講師を担当された広島大学大学院社会科学部研究科長 川崎信文教授を対象に行った。また、現地では帰国研修員18名に対しインタビュー調査を実施した。

### 3-2 アンケート調査結果

本研修コースの帰国研修員（調査対象予定数：50名）に対し、カンボジア国内務省の協力を得



て質問票を配布していただき、14名から回答を得た。

### 3-2-1 研修プログラム評価

#### (1) 知識の適用

「あなたは現在の仕事に研修で学んだ知識を適用できますか？」という質問に対し、8名(57%)が「ほとんど(Most)」、5名(36%)が「いくつか(Some)」と回答しており、その適用可能な知識は下記欄のとおりである。

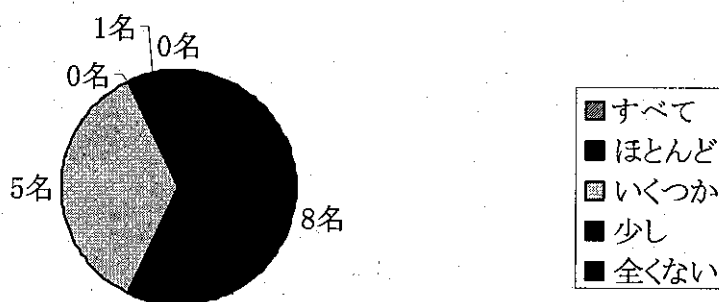


図3-1 知識の適用

#### 適用可能な知識

- ・ 地方行政に関しコミューン評議会と秘書に研修の実施
- ・ 地方行政サービス業務と能力向上の概念
- ・ 研修、人的開発、住民登録、参加型の形成、州・地方行政の構成
- ・ 人事、法律と規制、財政システム、税制
- ・ 地方分権化政策の促進、コミューン/サンカット評議会の業務支援
- ・ サンカットレベルの立法権と執行権の役割と機能
- ・ コミューンのサブコミッティに関係する業務
- ・ 行政管理、法律と規制
- ・ 地方自治体のシステムと地方自治体行政
- ・ 日本の地方分権化システム、税制システム、教育システム、農業
- ・ 日本の地方自治体行政の課題
- ・ 日本の地方分権化に関する最良の概念
- ・ 地方分権化の管理促進のためのコミューン評議会の調整と支援

また、「知識を適用できない」と答えた回答者の理由は下記欄のとおりである。

#### 適用できない理由

- ・ カンボジアの法律や規制、財政システムは日本と異なる。

(2) 研修員に対する研修の有益性とその理由（複数回答可）

「本研修はあなたにとって有益であると思いますか？」という質問に対し、回答者全員が「はい」と答えており、東広島市における研修が研修員自身にとって有益であったことを示している。

その理由として、9名（64%）が「昇進」、5名（36%）が「給料の増加」、12名（86%）が「業務上での関連」、11名（79%）が「専門性の認識」と答えている。また、「その他（7名）」の例は下記欄のとおりである。

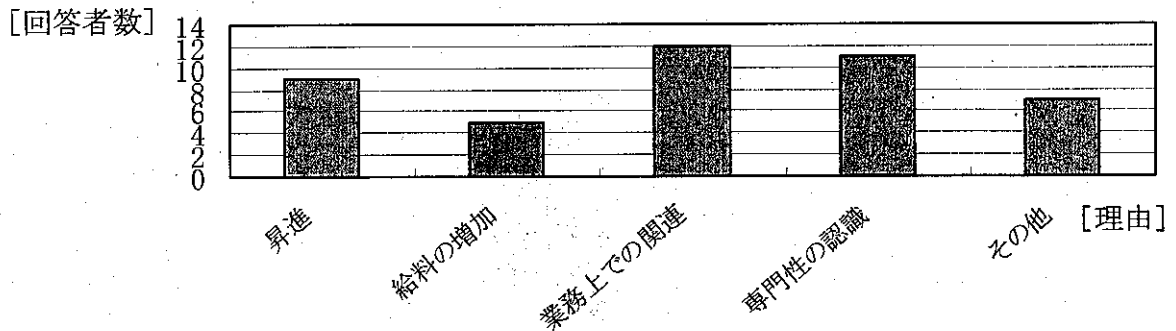


図3-2 研修の有益性

「その他」回答者の例

- ・グッドガバナンス (Good Governance)、よい関係 (Good Relationship)
- ・地方行政と地方財政
- ・業務で提案を出したこと
- ・日本とカンボジアにおける開発の相違への理解
- ・より一層役に立つ経験
- ・地方分権化に関する自分の広いアイデア
- ・地方自治体における法律や規制の適応

(3) 組織に対する有益性

「本研修はあなたの組織にとって有益であると思いますか？」という質問に対し回答者全員が「はい」と答えており、東広島市における研修が組織自体にとっても有益であったことを示している。

その理由は、次のとおりである。

- ・カンボジアの地方行政、特にコミューン評議会を改善するため
- ・人事能力を広め、強化するため
- ・地方自治政策を促進しているDOLAを支援するため
- ・地方コミュニティが発展できるための研修を実施しているので、所属局は能力開発のための人的資源を必要としているため
- ・局の役割と責任が政府の地方分権化政策を促進しているため
- ・所属室（unit）をリードする自分の能力向上、及びサンカット評議会との業務に関連しているため
- ・同僚や自分の業務を進める際に広い知識を共有するため
- ・行政分野において市長を支援するため
- ・地方自治体行政に関する幾つかの経験を引用できるため
- ・日本の近代的なシステムの使用による組織化を図るため
- ・日本の研修による有益な知識が、より効率的効果的になるために自分の組織業務を変えていくのに役立っているため
- ・「地方分権化法」のドラフト版を作成する際、参加したため
- ・地方分権化プログラムを促進するために知事をサポートするため
- ・法律や規制、財政システムの知識が有益であるため

### 3-2-2 帰国後の活動

#### (1) 通常業務における知識の使用

「帰国後、あなたは業務上、実際に日本滞在中の講義、視察及びディスカッションで得た知識を使っていますか？」という質問に対し、12名（86%）が「はい」と答えている（下記欄参照）。

#### 活動の実例

- ・コミューン秘書の研修を実施した。そして、彼らが他地域で勉強会を実施している。
- ・ERA (Ecole Royal d'Administration, Royal School of Academy)、及びいくつかの省で使用
- ・小さいコミューン統合の準備、地方自治体のシステム、管理の方法で使用
- ・研修の参加者全員に自分の経験を伝えている。
- ・行政と財政システムを使用
- ・日本、特に市レベルにおける地方分権化に関する情報
- ・日本における地方行政組織の構成についてコミューン評議会に話した。
- ・地方自治体について自分の所属局に関係のある知識を使用
- ・地方分権化や財政のシステム等に関するコミューン評議会への研修で使用
- ・日常業務の中で日本の研修から得た自分の経験や知識を使用している。
- ・「地方分権化法」のドラフト版を作成する際、日本の経験を使用した。
- ・業務上で使用

また、「いいえ」と書いた回答者の理由は、現在の業務が本研修と関連性が薄いこと、日本とカンボジアの状況が異なることをあげている（下記欄参照）。

「いいえ」と回答した理由
・現在の自分の業務（責任）はアシスタントであり、コミュニケーション／サンカットのみのサブコミッティの業務であるため。
・カンボジアの法律や規制、財政システムは日本と異なる。

(2) 帰国前に作成したアクションプランの実施状況

本研修の研修員は帰国前に各人アクションプランを作成していることに関し、「帰国後、日本で書いたアクションプランを実行していますか？」という質問に対し、10名（79%）が「はい」と答えている。また、その実施状況については下記欄のとおりである。

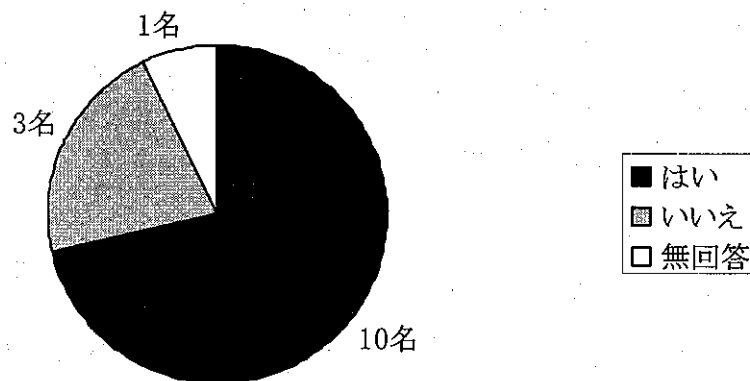


図 3-3 アクションプランの実施状況

アクションプランの実施状況
・コミュニケーション評議会に対する能力向上を図っている。
・まだであるが、いくつかのアイデアは政策に取り入れている。
・11,261人のコミュニケーション評議会会員及び1,621人のコミュニケーション秘書への研修の準備をした。
・業務計画や予算計画を立案するつもりである。
・局内や、時々州会議にて実施している。
・サンカットレベルにおける「サンカット投資プログラム」や「サンカット予算」に関する研修へアイデアを利用した。
・コミュニケーション行政のモニタリング、コミュニケーション予算のチェック等を実施した。
・自分の計画は適度に実行している。
・(無記入)
・ワークショップやセミナーでコミュニケーション評議会や他の人々への適用を図っている。

また、「いいえ」と回答した3名の理由は下記欄のとおりである。

「いいえ」と回答した理由

- ・直接には実施しなかったが、近い将来アクションプランを役立てたい。
- ・現在の業務とは関係がない。
- ・カンボジアの法律や規制、財政システムは日本と異なる。

(3) 研修で得た知識や経験の報告状況

「帰国後、同僚や他の人々にあなたの知識や経験を報告（または講義）しましたか？」という質問に対し、12名（86％）の研修者が「はい」と回答しており、本研修の知識／経験が同僚やその他の人々に広められている。それらのテーマ（題目）、時期、場所、参加者数は下記欄のとおりである。

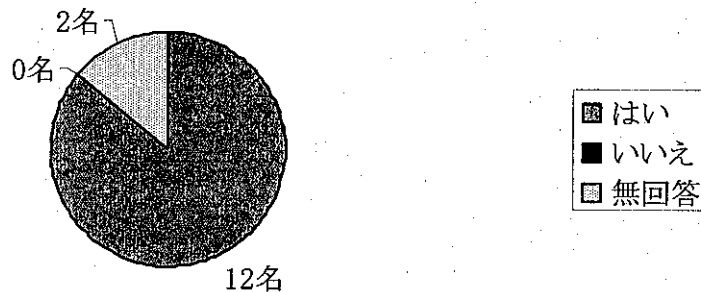


図3-4 研修で得た知識や経験の報告状況

研修で得た知識や経験の報告状況

- ①テーマ（題目）； コミュニオン評議会選挙と地方行政  
時期； 2002年1月1日  
場所； プノンペン市  
参加者数； 多数
- ②テーマ（題目）； 地方分権化と地方分散化の研修  
時期； 2003年10月～12月  
場所； 閣僚評議会（Council of Ministers）  
参加者数； 33名
- ③テーマ（題目）； 日本における地方分権化政策促進の挑戦  
時期； 2003年10月  
場所； DOLA、内務省  
参加者数； DOLAの能力開発室の職員
- ④テーマ（題目）； 人事、法律と規制、財政システム、税制  
時期； 帰国後（2002）、数回  
場所； フォーラム、会議等  
参加者数； 1グループ30人（多くのグループ）

- ⑤テーマ（題目）；行政システム  
時期； 1999年以降、局内の会議にて時々  
場所； DOLA  
参加者数； 5人～20人
- ⑥テーマ（題目）；（知事および副知事に報告書を提出）  
時期； 帰国後、全同僚と日本の地方分権化に関するアイデアのシェア  
場所； プノンペン市役所にて2時間  
参加者数； 44人（カンファシリテーター、サンカットファシリテーター）
- ⑦テーマ（題目）；日本の地方自治体行政の成功  
時期； 帰国後、3時間  
場所； 内務省  
参加者数； 13人
- ⑧テーマ（題目）；日本における地方行政と地方分権化  
時期； 2002年～2003年  
場所； タケオ州  
参加者数； グループに対して実施
- ⑩テーマ（題目）；（知事および副知事に報告書を提出）  
時期； 業務中に報告  
場所； カンボンチャム州  
参加者数； カンボンチャム州（16ディストリクト、173コミューン）の同僚、住民
- ⑪テーマ（題目）；日本の地方自治体の課題  
時期； 3回  
場所； 内務省  
参加者数； （無記入）
- ⑫テーマ（題目）；地方分権化、地方自治体  
時期； 2001年4月9日  
場所； 内務省  
参加者数； 49名
- ⑬テーマ（題目）；日本の地方分権化の促進  
時期； 2003年、2004年のセミナーやワークショップ  
場所； 内務省、他州  
参加者数； （不明）

#### (4) マスメディアによる取材

「帰国後、あなたはニュースなどのマスメディアによって知識や経験を取材されたことがありますか？」という質問に対し、3名（21%）のみが「はい」と答えており、帰国後マスメディアの取材を受けた帰国研修生は少ない。マスメディアの取材を受けた3名のトピックは

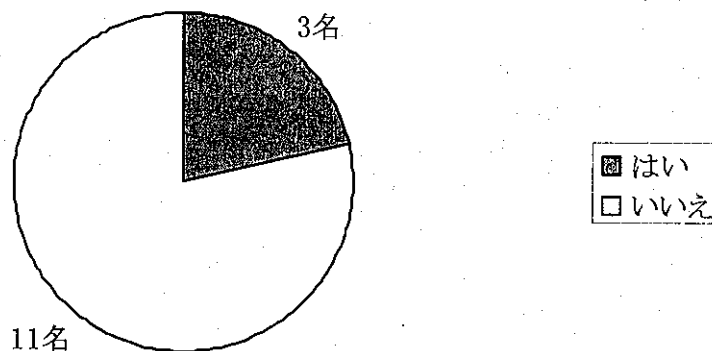


図3-5 帰国研修員に対するマスコミの取材状況

#### マスコミ取材のトピック

- ・日本の明治期から現在までの改革と地方分権化
- ・法律と規制、財政システム、税制
- ・日本の教育システム（6-3-3-4）、日本の農業

#### (5) 帰国後の他研修への参加

「帰国後、あなたは他の研修に参加したことがありますか？」という質問に対し、帰国研修員の半数以上の8名（57%）が「はい」と答えており、日本の研修参加者はカンボジアに帰国した後も様々な研修を受けている。それらの研修名、開催組織・場所・コースの期間、および参加理由は下記欄のとおりである。

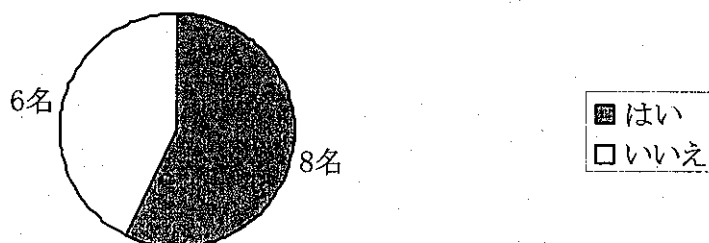


図3-6 帰国後の他研修への参加状況

#### 他研修に関する情報

- ①研修名; コミュニケーションにおける計画立案プロセスと財政管理  
組織; 内務省、GTZ、KAF (Konrad Adenauer Foundation)  
場所; 内務省  
期間; 2002年2週間
- ②研修名; 地方自治体の構成と管理  
組織; GTZ、KAF  
場所; ドイツ、イタリア  
期間; 14日間
- ③研修名; MBA (Master of Business Administration)  
組織; 教育省、国立管理大学 (National University of Management)  
場所; 国立管理大学  
期間; 2年間
- ④研修名; 財政システム、税制等  
組織; NCSC、NGO  
場所; 国レベル、州レベル等  
期間; 1回2日間
- ⑤研修名; —  
組織; —  
場所; プノンペン  
期間; —
- ⑥研修名; “平和のための仕事 (Working for peace)” と “紛争解決 (Conflict resolution)”  
組織; CDRI (Cambodian Development Resource Institute)  
場所; プノンペン  
期間; 2カ月間
- ⑩研修名; ファシリテーションスキル、住民登録  
組織; 内務省  
場所; 省内会議室  
期間; 3週間
- ⑪研修名; 地方自治体職員研修プログラム  
組織; (財)自治体国際化協会 (Council of Local Authorities for International Relations : CLAIR)  
場所; 熊本県  
期間; 2003年3月25日～2004年2月28日

#### 他研修への参加理由

- ・ (無記入)
- ・ 州改革と都市域の業務をしているため
- ・ 自分自身の能力向上のため
- ・ お互いに経験を分け合うため (share)
- ・ コミュニケーション/サンカットの行政管理法を促進するための規制作成に関連していたため
- ・ カンボジア社会は多くの紛争を抱えているため
- ・ 州知事の業務命令、テストにパスするため
- ・ より一層効率的活動的に自分の仕事を行うための能力向上のため



### 3-2-3 必要な知識

#### (1) 現在必要な知識

現在、帰国研修員が業務上必要としている（特化した）知識は下記欄のとおりである。

##### 現在必要な知識

- ・ 人事管理
- ・ 地方行政を確立するための政策形成と規制
- ・ 英語力、人的資源管理
- ・ コンピューターシステムによるプロジェクト管理と財政管理
- ・ 公共行政（地方分権化システムを強めるため）
- ・ サンカットレベルの行政と税制
- ・ 地方行政に関する業務
- ・ 公共行政法に関する知識
- ・ 州・地方における地方行政システムと住民登録
- ・ 行政管理、税管理等の問題解決法
- ・ 行政とリーダーシップに関するより多くの知識と経験
- ・ 日本における権力委任に関する知識
- ・ 公共サービスと財政管理
- ・ 地方自治体における法律や規制の適応

#### (2) 将来必要になる知識

将来、帰国研修員が業務上必要とされるであろう（特化した）知識は下記欄のとおりである。

##### 将来必要になる知識

- ・ ITによる人事管理
- ・ 都市統治（Urban Governance）
- ・ 異なる国の地方分権化政策の比較
- ・ 法律と規制、財政システム、税制
- ・ 公共行政
- ・ 地方自治体（Local Authority）における選挙システム
- ・ 英語、経済分野
- ・ 都市計画に関するより一層の知識
- ・ 州・地方における地方行政システムと住民登録に関する知識
- ・ 情報科学（Information Science）、農業技術、政策科学（Political Science）、英語
- ・ 修士課程での勉強
- ・ 地方分権化による特別市行政と州行政
- ・ 英語、日本語
- ・ 法律や規制、財政システム

### (3) JICAによるサポートの必要性

本質問票の回答者14名は東広島市において約6週間、様々な知識や経験を得たが、全員がそれをより適用するために更なるJICAのサポートを必要とすると回答している。その必要な理由、内容は下記欄のとおりである。

#### 必要な理由／内容

- ・カンボジアの地方自治体に関する新しい知識の研修を受けたい。
- ・都市統治のための政策と戦略
- ・日本の地方自治体を知るために必要である。
- ・研修と指導のためのよいプログラム（日本の財政システム、法律と規制、人事管理（異動）、税制）
- ・公共行政、財政システム、公共サービス、人材開発
- ・法律と規制
- ・地方行政に関するワークショップ
- ・都市計画に関する研修
- ・地方自治体システムに関するスタディツアーや研修
- ・行政管理等の問題解決の手順
- ・日本政府による（業務上）必要な研修と奨学金
- ・日本における開発のコンセプトと経験
- ・公共サービスシステム、財政システム、徴収管理システム
- ・地方自治体における法律や規制、財政システムの適応

### (4) 提言

回答者14名から得られた「カンボジア国地方自治体行政コース」を更に改善するための有益な提言、提案は下記欄のとおりである。

#### 提言／提案

- ・小さい農村の視察
- ・財政システム、税制
- ・日本の地方自治体の財政システム、地方自治法、人材管理
- ・日本の財政システム、法律と規制、人事管理（異動）、税制
- ・財政管理、地方自治体の税制、行政法、予算、人材採用システム、給与、人材開発、税収システム、政府行政間の関係
- ・地方自治体行政法、サンカットレベルの人事、税制とその原理
- ・コミュニオン／サンキットを開発するための財政システム、透明性のある法律と規制、人事管理、税制
- ・公共行政や公共サービスに関する法律と規制
- ・地方自治体の詳細な財政や税制システム、中央政府および地方自治体における人事管理

- ・問題解決の手順、行政管理、カンボジアの地方における投資の探し方、農業技術、開発計画やプロジェクト・プロポーザルの作成、プロジェクト管理
- ・より詳細な財政と税制の説明、特定地域や地方の開発計画の立案、地方自治体におけるジェンダーの促進方法、環境に関するインパクトと防止に関する研修
- ・カンボジアの実情に合う日本の経験
- ・財政、日本の地方自治法、日本の公共サービスシステム、徴収管理システム
- ・財政システム（カンボジアの状況は日本と異なるが…）

### 3-3 インタビュー調査結果

現地調査を実施する前に、東広島市における本研修コースの作成に深く関わった東広島市職員の方々、および研修講義の講師を担当された広島大学大学院社会科学研究科長 川崎信文教授にインタビュー調査を実施したあと、現地では帰国研修員18名に対しインタビュー調査を実施した（付属資料4の108～119頁）。

#### (1) 全体結果

- ・帰国研修員18名は、日本（東広島市）での研修をとっても役立つものであり、よかったと応えている。
- ・日本での研修の知識、経験を活かして通常業務を実施しているが、どのように適用、利用しているのかを具体的に述べるのは困難な面がある。しかし、インタビュー（や質問票）には通常業務内で必要に応じ研修で得た知識、内容（の一部）を適用、利用している。

#### (2) 適用、利用の事例

- ・日本の議会会場での議論内容を住民は知ることができるように、コミューン議会でも住民に議論が分るように、例えば窓を開けるようにしている。（公的な場の透明化 (Transparency)）
- ・日本では消防組織がいくつかの地域をまたがって管轄しているように、カンボジアのいくつかのコミューンでユニットを作り共同業務を図るようにしている。
- ・業務で研修計画を立てる際、日本の研修で使用した資料やテキスト（例えば、『日本の地方自治（対英訳版）』（ぎょうせい））を利用することもある。
- ・日本での研修以前は「地方分権化」の知識がなかったので、研修で講義を受けた「地方分権化」の知識が役に立っている。
- ・2001年2月に『地方行政管理法』が成立したが、その案を作成する際に日本での研修の知識／アイデアが部分的に役立った。
- ・人事職業訓練部に所属していたので、帰国後の「コミューン秘書 (Commune Secretary) 採用」業務での訓練計画の作成の際、日本での研修が役立った。
- ・コミューン評議会 (Commune Council) ができている現在でも、Chief (議長) によっては以前と同様の意識の人がいるので分権（議会と議長とのCheck and Balance）のガイドラインを作成した。
- ・政策形成をつくるために研修で得た知識のいくつかを利用している。日本では各レベルの行政組織（県、市）が明確な機能で構成されている。カンボジアでも地方分権化／分散化

政策を強化するために各レベルの責任を明確にして能力強化（capacity building）を実施している。

- ・日本は明治維新以降、地方の都市化が進んできた。特に、第二次大戦前は19都市しかなかったが、戦後700都市に増加している。これは都市が持っていた機能を地方に広めたものであり、地方のへき地の減少へとつながった。そして、地方では農業のみではなく他の職業が創出された。カンボジアでも地方分権化／分散化政策により地方が都市化することにより雇用が創出され、都会に出た農民が都会で仕事なくなると地方に戻って農業をすることもなくなるだろう。また、地方と都市部の行政機能が同一化されて地方でも都会でも同様な行政サービスが実施されるよう、斬新的な政策で地方の発展を図っている。
- ・よい統治（Good governance）を実現するための行政改革にアイデアを適用している。現在、州／郡（Provincial/District）に関連する法律（organic law）を作成中であり、アイデアを入れている。
- ・日本の研修で興味深かったのは、日本の地方分権化（Decentralization）と、日本の経済発展である。日本の研修で得た知識のいくつかの概念（some conception）を業務上使用している。これはコミュンレベルの予算作成のための研修計画を作成するためにアイデアを適用している。
- ・以前はPOLAに所属し、LCBA（Local Capacity Building Advisor）としてコミュンの地方分権化普及のため、研修と調整業務（training and coordination）を州ファミリーテーション（PFT）と郡ファミリーテーション（DFT）に対し実施していた。この研修の中で、例えば日本とカンボジアの財政収入との比較、日本の議会（commune assembly）とカンボジアの諮問委員会（commune council）との比較等をしていた。
- ・現在のカンボジアの人事管理システムは古いので、日本の研修で得た人事管理システムを適用している。
- ・人事管理、コミュン選挙、地方分散化に関し、日本の研修でのアイデアを使用している。また、『地方行政管理法』のドラフトを作成する際、アイデアを入れた。

### 3-4 評価5項目による評価結果および結論

JICAの評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）による評価、及び結論は以下のとおりである。

- (1) 妥当性（観点：日本の援助政策、JICAの国別事業実施計画との整合性、カンボジアの政策との整合性等）
  - ・本研修コースは地方分権化および地方分散化を進めているカンボジア政府の政策方針に沿ったものであり、また、我が国の政府開発援助（ODA）方針、特に人的資源開発支援の観点に合致したものである。
  - ・本研修における人的能力の向上は、カンボジア国に対するJICAの事業方針のひとつとして位置づけられる。
- (2) 有効性（観点：プロジェクト目標の達成度、目標達成の貢献・阻害要因の有無等）
  - ・国、州、郡レベルから参加したカンボジア国研修生50人は東広島市において約6週間にわ

たり様々な研修を受け、以下の本研修コースの到達目標を達成している。

- 日本の明治以降の地方自治の沿革及び現在の法体系・制度の概要を理解した。
- 日本の地方自治体の公共サービスを理解した。
- 日本の地方自治体の運営の基盤（税制・財政制度、選挙制度等）の理解を深めた。
- 日本の地方自治制度、税制制度、公務員制度等を理解した。
- カンボジアの地方自治にかかる制度整備・振興策をファイナルレポートしてまとめた。
- ・本研修コースの内容はカンボジア政府が施行した下記の法律に沿ったものであり、2002年2月にはコミューン評議会の選挙が実施され、一部帰国研修員はドラフト作成に貢献した。
  - 『コミューンに関する行政管理法』（2001年2月）
  - 『コミューン選挙法』（2001年3月）
- ・日本の典型的な地方自治体である東広島市において理論と視察の両方の研修が実施された。
- ・5カ年間に東広島市で企画し進められたという本研修コースは、毎年研修終了後の研修内容に対する研修員からの要望・意見、並びに東広島市関係者や講師等による反省等を次回の研修内容に反映させ、カンボジア側のニーズに合わせた地方自治行政に関する講義内容や視察先等を柔軟に対応させていたことが大きくプロジェクトの促進に貢献した。

(3) 効率性（観点：投入と成果の効率性、タイミングの適切性等）

- ・1999年から2003年まで毎年10名のカンボジア研修生（計50名）が東広島市で同時に研修を受けることができ、効率よく実施された。
- ・本研修コースが開催されていた期間に、カンボジア国内では地方分権化および地方分散化に関する法律が策定され、カンボジア国内に頒布され始めた時期であり、タイミングよく研修は実施された。
- ・カンボジア政府の行政サービスに関わる国家公務員が毎年10名、5年間継続して日本で研修を受けることができた。

(4) インパクト（観点：プラス/マイナスのインパクト）

- ・インタビュー調査及びアンケート調査から帰国研修員は通常業務の中で日本で得た知識を適応していると答えており、また、彼らの幾人かは講義やセミナーを通じて日本で得た知識や経験を他の職員に伝えている。
- ・カンボジア人50名が5カ年間約6週間にわたり、東広島市で研修を受けることにより日本-カンボジアの相互理解と友情が深まった。
- ・マイナス・インパクトは見られない。

(5) 自立発展性（観点：援助終了後の総合的持続発展性）

- ・帰国研修員は、カンボジア政府および州政府等に勤務しながら日本で得た知識や経験を適用しており、今後も公務員として勤務を続けるものと期待される。
- ・カンボジア政府は地方分権化および地方分散化を政策としており、地方自治行政に関する研修員の知識や経験は今後も必要とされるものと考えられる。

(6) 結論

本研修プロジェクトは、5カ年に50人ものカンボジア研修員が同時に同一研修所で日本の地方分権、地方行政や公共サービス等の研修を受け、帰国後はカンボジア政府が現在進めている地方分権化政策および地方分散化政策の推進に直接寄与するものであり、東広島市とカンボジア側の努力と相互理解により成功裏に終了したものと判断できる。